

**Probleme der Fiskalpolitik in den
Entwicklungsländern im allgemeinen
und in Pakistan im besonderen**
**- unter spezieller Berücksichtigung der
Steuerpolitik**

Manzoor Ali M. A.

1962

PROBLEME DER FISKALPOLITIK IN DEN ENTWICKLUNGS-
LÄNDERN IM ALLGEMEINEN UND IN PAKISTAN IM BESONDEREN
- unter spezieller Berücksichtigung der Steuerpolitik

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Johann Wolfgang Goethe - Universität
zu Frankfurt am Main

Eingereicht von Manzoor Ali M.A.
aus Delhi
1961

1. Gutachter: Professor Dr. Dr. h.c. F. Neumark
2. Gutachter: Professor Dr. Dr. E. Wehrle

Tag der mündlichen Prüfung: 22. / 24. Januar 1962

Tag der Promotion: 24. Januar 1962



Inhaltsverzeichnis

	Seite
<u>Einleitung</u>	10
<u>Erstes Kapitel</u>	
Entwicklungsländer: Definition und Charakteristika	12
=====	
Einleitung	12
I. Unterschiedliche Merkmale der Volkswirtschaften	
von Entwicklungsländern	12
II. Definition eines Entwicklungslandes	13
III. Charakteristika und Bedürfnisse von Entwicklungs-	
ländern	16
a) Armut	16
b) Bedeutung der Landwirtschaft und Erforder-	
nisse für ihre Verbesserung	17
c) Versteckte Arbeitslosigkeit	20
d) Anfälligkeit unterentwickelter Volkswirt-	
schaften gegenüber externen destabilisieren-	
den Einflüssen	20
e) Notwendigkeit von Investitionen in fixem	
Sozialkapital	21
f) Geringe Kapitalbildungsrate	21
g) Inflation	22
h) Geringe Größe des Marktes	23
<u>Zweites Kapitel</u>	
Die Notwendigkeit einer Staatsintervention in Entwick-	
lungsländern	25
=====	
Einleitung	25
I. Sozialreform	25
II. Aussichten auf einen Zustrom zusätzlicher Ressour-	
cen aus dem Ausland	28
a) Unzulänglichkeit der internen finanziellen	
Ressourcen	28

b) Ausländisches Privatkapital	28
1. Maßnahmen zur Ermutigung der Investoren aus dem Ausland	28
2. Aussichten für den Erfolg obenerwähnter Maßnahmen	29
c) Internationale Entwicklungshilfe	30
1. Multilaterale Wirtschaftshilfe	32
2. Bilaterale Wirtschaftshilfe: Verteilung bis zum Jahre 1958	33
aa) Allgemein	33
bb) Amerikanische Hilfe	37
III. Die Notwendigkeit eigener Anstrengungen zur optimalen Ausnutzung der inländischen Ressourcen	41
a) Die Möglichkeit großer Schwankungen im Be- trag der gewährten Hilfe	41
b) Notwendigkeit für Planung und Lenkung	43
IV. Bedeutung der Fiskalpolitik	44

Drittes Kapitel

Möglichkeiten einer Fiskalpolitik in Entwicklungs- länder =====	46
Einleitung	46
I. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele	47
a) Die Ziele in den fortgeschrittenen Ländern	47
b) Die Ziele in den Entwicklungsländern	48
c) Ähnlichkeit der Ziele	49
d) Konflikt zwischen den verschiedenen Zielen	49
II. Unterschiede zwischen den fortgeschrittenen und den unterentwickelten Volkswirtschaften bezüglich der Anwendbarkeit fiskalpolitischer Maßnahmen	50
a) Allokation von Ressourcen	54
b) Begrenzte Anwendbarkeit einer "expansionist Fiscal Policy"	51

III. Funktionen einer Fiskalpolitik in Entwicklungs- ländern	53
a) Schaffung von fixem Sozialkapital	54
b) Förderung privater produktiver Investitionen	57
c) Förderung von Kreditinstitutionen	63
d) Gründung von "Public Corporations"	55
IV. Inflatorische Finanzierung	65
a) Profit-Inflation	66
b) Defizit-Finanzierung	66
c) Nachteile einer Inflation	68
d) Zurückgestaute Inflation	71
V. Implikationen eines ausgeglichenen Staatshaushaltes	73
VI. Eine ergänzende Geldpolitik	79
a) Kurzfristige anti-inflatorische Maßnahmen	79
b) Langfristige anti-inflatorische und entwicklungsfördernde geldpoli- tische Maßnahmen	80
VII. Externe destabilisierende Faktoren	82
a) Auswirkungen internationaler Preis- schwankungen auf die Entwicklungs- länder	83
b) Anti-zyklische Fiskalpolitik	85
aa) Steuern, Subsidien und Subven- tionen	87
bb) Anti-zyklische Anpassung der öffentlichen Investitionen	90
VIII. Redistributive Fiskalpolitik	91
IX. Einige Voraussetzungen für eine erfolg- reiche Fiskalpolitik	94
a) Verlässliche Statistiken	94
b) Leistungsfähige Administration	95

Viertes Kapitel

Die Wirtschaft Pakistans =====	97
I. Allgemeine Daten	97
II. Das Nationaleinkommen	100
III. Die Landwirtschaft	100
a) Die Notwendigkeit einer Entwicklung der Landwirtschaft	102
b) Ursachen der geringen Durchschnittserträge in der Landwirtschaft	103
c) Mechanisierung der Landwirtschaft	105
d) Der Landwirt	106
e) Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft	107
f) Die Kosten der Beschaffung zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten	109
IV. Die Industrie : Regierungspolitik	110
V. Die Industrie: Regierungsmaßnahmen zu deren Förderung	112
VI. Die Industrie: Entwicklungstrend und Krite- rien	114
VII. Brennstoffe und Minerale	116
VIII. Zahlungsbilanz	117
IX. Die Austauschrelationen	120
X. Inflation	121
XI. Das Kreditsystem	124
a) Die "State Bank of Pakistan"	124
b) Kreditgenossenschaften und Genossenschafts- banken	126
c) Die Kreditinstitute des öffentlichen Rechtes	126
1. "Pakistan Industrial Finance Corporation"	126
2. "Pakistan Agricultural Development Finance Corporation"	130
3. Die "Agricultural Bank of Pakistan"	131
4. Die "House Building Finance Corporation"	131
5. Die "Small Industries Corporation"	132

XII. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	132
a) Verkehrswesen	132
b) Post- und Fernmeldewesen	134
c) Rundfunk	135

Fünftes Kapitel

Die Fiskalpolitik in Pakistan =====	136
I. Die Notwendigkeit wirtschaftlicher Entwicklung	136
II. Bedeutung der Fiskalpolitik	138
III. Aufgabenbereich und Einnahmequellen der Regierung	140
a) Aufgabenbereich der Zentralregierung	140
b) Aufgabenbereich der Provinzialregierungen	140
c) Aufgabenbereich der Gemeinden	140
1. Die "Union Councils"	140
2. Das "Thana" oder "Tehsil" Council	141
3. Das "District Council"	141
4. Die "Municipal Committees"	142
d) Bundessteuern	143
e) Provinzialsteuern	143
f) Steuern, die von der Zentralregierung erhoben, deren Erträge jedoch zwischen ihr und den Provinzen aufgeteilt werden	144
g) Kommunalabgaben	144
aa) District und Union Councils	145
bb) Municipal Committees	146
IV. Die wichtigsten Bundes-, Provinzial- und Kommunalsteuern	148
1. Die Einkommensteuer	148
2. Die Nachlaßsteuer	156
3. Die Zölle, die Umsatzsteuer und die Bundesverbrauchssteuern	157

4. Die Provinzialsteuern	164
a) Die Grundsteuer in Ostpakistan	164
b) Die Grundsteuern in Westpakistan	165
1. Das Punjab-System	165
2. Das Sind-System	166
5. Die Gemeindesteuern	167
a) Die Vermögensteuer	167
b) Die Torzölle	167
c) Die Zuschläge auf die Grundsteuer	168
V. Die Struktur des Budgets	169
a) Allgemeines	169
b) Relative Bedeutung der laufenden Einnahmequellen und Ausgabenposten der Zentralregierung	169
c) Relative Bedeutung der Einnahmequellen und Ausgabenposten der Provinzialregierungen	170
d) Kapitalausgaben der Provinzialregierungen	173
VI. Die Vormachtstellung der Zentralregierung auf dem finanziellen Sektor	177
VII. Bedarf an zusätzlichen Steuereinkünften	180
VIII. Die Steuerpolitik zur Förderung der produktiven Privatinvestitionen	187
a) Einkommensbesteuerung bei Einzelpersonen	187
b) Besteuerung eingetragener Teilhaberschaften	191
c) Besteuerung der Gesellschaften	192
d) Nachlaßsteuer	197
IX. Steuerpolitik zur Einschränkung des Konsums	198
X. Möglichkeiten einer Steigerung der Staatseinnahmen	205
a) Einfuhrzölle	207
b) Verbrauchsteuern	208
c) Agrarsteuern	209
d) Andere mögliche Steuern	210

XI. Steuerpolitik und wirtschaftliche Ungleichheiten	212
a) Schenkungsteuer	213
b) Vermögensteuer	215
1. Mögliche Einwende gegen die Vermögensteuer	216
2. Steuerfreie Grenze der Vermögensteuer	217
c) Ausgabensteuer	218
XII. Ausgabenpolitik.	220
a) Die Bedeutung der öffentlichen Ausgabenpolitik	220
b) Die Vermeidung einer inflatorischen Ausgabenpolitik	221
c) Die Ausgabenpolitik und wirtschaftliche Entwicklung	223
1. Laufende Ausgaben der Zentralregierung	223
2. Kapitalausgaben	225
3. Ausgaben der Provinzen	225
 <u>Sechstes Kapitel</u>	
<u>Eine ergänzende Geldpolitik</u>	228
I. Gesetzliche Verpflichtung der Staatsbank	228
II. Unmittelbare Probleme	229
a) Probleme der von den Geschäftsbanken gewährten Kredite	229
1. Sektorale Verteilung	229
2. Verteilung der Kredite auf große und kleine Kreditnehmer	231
3. Mangel an Bankfazilitäten	232
b) Unzureichende Kreditmöglichkeiten für die Landwirtschaft	234
III. Diskontopolitik	237
IV. Offenmarktpolitik	237
V. Devisenreserven	239

Einleitung

Die Hauptaufgabe dieser Dissertation ist zu untersuchen, welche Bedeutung der Fiskalpolitik - insbesondere der Steuerpolitik - generell in den Entwicklungsländern und speziell in Pakistan beigemessen werden darf. Eine systematische Behandlung dieses Themas erfordert, daß zunächst klar dargestellt wird, was unter dem Begriff "Entwicklungsländer" zu verstehen ist. In diesem Zusammenhang werden die diesen Ländern weitgehend gemeinsamen Probleme herausgestellt, welche eine einheitliche Bezeichnung dieser Art zu rechtfertigen vermögen.

Das erste Kapitel ist darum der Definition und den Charakteristika der Entwicklungsländer gewidmet. Eine Vorstellung von den sozial-ökonomischen Zielen, die angestrebt werden müssen, ergibt sich aus der Diskussion von selbst. Es liegt auf der Hand, daß - um den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben und stabile Verhältnisse zu schaffen - ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum sowie soziale Reformen - die weitgehend miteinander verwoben sind - als bedeutendste Ziele anzusehen sind. Schon hieraus wird deutlich, daß dem Staat eine außerordentlich wichtige Rolle zuzuschreiben ist.

Die Aufgabe des zweiten Kapitels ist zu zeigen, aus welchen hauptsächlichen Gründen eine Staatsintervention in den Entwicklungsländern sich als notwendig erweist. In diesem Zusammenhang wird allerdings nicht versucht, sich mit den theoretischen Fragen des Liberalismus und Interventionismus auseinanderzusetzen bzw. deren Vorzüge und Nachteile gegenüberzustellen, da dieses über den Gegenstand dieser Arbeit hinausreichen würde.

Im dritten Kapitel wird untersucht, welche der sozial-ökonomischen Ziele in den Entwicklungsländern im allgemeinen als die wichtigsten anzusehen sind und inwieweit fiskalpolitische Maßnahmen zu deren Verwirklichung beitragen können. Dieses ist vor allem deswegen zweckmäßig, weil die Ergebnisse aus dieser allgemeinen Abhandlung als Richtlinien zur Bestimmung einer geeigneten Fiskalpolitik in Pakistan dienen sollen.

Da eine realistische und erfolgversprechende Wirtschaftspolitik nicht ohne Rücksicht auf die speziellen sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten des betreffenden Landes festgelegt werden kann, wird im vierten Kapitel die gegenwärtige wirtschaftliche Lage Pakistans im Sinne einer Einführung zum fünften Kapitel dargestellt. Hierbei ist aber um der K ü r z e w i l l e n diese Beschreibung nur selektiv und in der Hauptsache auf die für diese Studie wichtigsten Merkmale der Wirtschaft Pakistans beschränkt.

Eine ausführliche Erörterung der spezifisch anwendbaren fiskalpolitischen Maßnahmen auf die in Pakistan herrschende Situation findet sich im fünften Kapitel. Das dritte und das fünfte Kapitel müssen in bezug auf verschiedene Einzelheiten als sich gegenseitig ergänzend betrachtet werden, da andernfalls zahlreiche ausführliche Wiederholungen sich nicht vermeiden ließen.

Das sechste Kapitel schließlich beschäftigt sich mit den geldpolitischen Maßnahmen, die die State Bank of Pakistan zur Unterstützung und Ergänzung einer zielbewußten Fiskalpolitik ergreifen soll.

Erstes Kapitel

Entwicklungsländer: Definition und Charakteristika

Einleitung

Aufgabe dieses Kapitels ist es, den Begriff "Entwicklungsländer" zu erklären und dann kurz die allgemeinen Hauptmerkmale einer unterentwickelten Volkswirtschaft sowie die wichtigsten Probleme und Bedürfnisse dieser Länder darzustellen.

I. Unterschiedliche Merkmale der Volkswirtschaften von Entwicklungsländern

Es wird allgemein anerkannt, daß die Entwicklungsländer keine homogene Gruppe bilden, da die in ihnen herrschenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse nicht überall die gleichen sind ¹⁾. Unter Entwicklungsländern befinden sich einerseits solche, die reichlich mit Naturschätzen versehen, einigermaßen industrialisiert und zu einem hohen Grade zivilisiert sind. Andererseits aber gibt es auch solche, die in vieler Hinsicht benachteiligt und reine Agrarländer sind ²⁾. Ebenso lassen sich unter ihnen in bezug auf die Bevölkerungsdichte große Unterschiede feststellen. Indien, China und die Westindischen Inseln sind z.B. sehr dicht besiedelt, während die Länder Afrikas, Lateinamerikas und des Mittleren Ostens dünn besiedelt sind. Selbst in Asien sind nicht alle Länder dicht besiedelt; z.B. ist Burma relativ dünn besiedelt.

1) vgl. Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, U.N., New York 1954, S. 1

2) vgl. Cheliah, R.J.: Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, with Special Reference to India, London 1960, S. 24

Auch vom Standpunkt der Abhängigkeit der Wirtschaft vom Außenhandel, welche als ein wichtiges Symptom für eine unterentwickelte Volkswirtschaft gilt, kann man diese Länder nicht als homogene Gruppe betrachten. So liegt zwar der Anteil der Exporte am gesamten Nationaleinkommen in vielen Entwicklungsländern zwischen 20 und 40 Prozent, im Falle Indiens jedoch nur bei 5 Prozent, und mit China verhält es sich ähnlich ¹⁾.

II. Definition eines Entwicklungslandes

Trotz der oben angeführten Unterschiede haben sämtliche Entwicklungsländer ein Problem miteinander gemein: Sie sind alle relativ arm. Bernstein nimmt diese Armut als gemeinsame Basis und definiert ein Entwicklungsland als "one in which output per capita is relatively low and in which productive efficiency is increasing very slowly, if at all" ²⁾. Diese Definition versäumt jedoch zu betonen, daß ein Entwicklungsland auch gute Möglichkeiten besitzen sollte, mehr Produktionsfaktoren und natürliche Ressourcen nutzbar zu machen, um den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben. Wenn ein Land diese Möglichkeiten nicht besitzt, mag es wohl arm sein; es kann jedoch nicht als ein Entwicklungsland bezeichnet werden.

Jacob Viner legt in seiner Definition eines Entwicklungslandes besonderen Nachdruck auf eben den Punkt, der in der obigen Definition übersehen wird. Seine Definition lautet: "...It is a country which has good potential

1) vgl. Knox, A.D.,: "The Underdeveloped Countries: Some Aspects of Their Problems", in: The Advancement of Science, Vol. XIV, Nr. 56, 1958, S. 341

2) Bernstein, E.M., "Financing Economic Growth in Underdeveloped Economies", in: Savings in the Modern Economy, ed., Walter W. Heller, Minneapolis 1953, p.267

prospects for using more capital, or more labour, or more available natural resources to support its present population on a higher level of living, or if its per capita income level is already fairly high, to support a larger population on a not lower level of living" ¹⁾. Gegen diese Definition kann man einwenden, sie sei zu allgemein formuliert und es sei daher außerordentlich schwierig, einen klaren Unterschied zwischen wirtschaftlich fortgeschrittenen und wirtschaftlich unterentwickelten Ländern zu machen. Wenn man ausschließlich von Viners Definition ausgeht, dann müßte man selbst die Länder als "unterentwickelt" bezeichnen, denen allgemein ein hoher Stand wirtschaftlicher Entwicklung zugesprochen wird. So hebt Samuelson hervor: "In der Sicht, daß die Einkommenslage unbefriedigend und weitere Einkommenssteigerungen möglich wären, ist jedes Land unterentwickelt" ²⁾. Oder wie Cairncross betont: "If capacity to absorb more capital is the mark of an under-developed country, then the United States, as has often been said, must be the most under-developed country in the world" ³⁾. Es wäre jedoch falsch, aufgrund der Definition Viners zu behaupten, daß Länder wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Großbritannien oder die Länder Westeuropas ebenfalls Entwicklungsländer seien, nur weil sie tatsächlich die obengenannten "potential prospects" noch besitzen.

Angeichts dieser Schwierigkeiten formulierten die Wirtschaftsexperten der Vereinten Nationen die folgende

-
- 1) Viner, Jacob: "The Economics of Development" in: Economics of Underdevelopment, herausgegeben von Agarwala und Singh, Bombay 1958, S. 12
 - 2) Samuelson, P.A.: Volkswirtschaftslehre: Eine Einführung, Deutsche Ausgabe, Köln-Deutz 1955, S. 764
 - 3) Cairncross, A.K.: Economic Development And The West, in: The Three Banks Review, Nr. 36, 1957, S. 9

Definition in ihrem Bericht über die Maßnahmen für die wirtschaftliche Entwicklung der unterentwickelten Länder: Entwicklungsländer sind Länder, in denen das Realeinkommen pro Kopf niedriger liegt als das in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien und Westeuropa¹⁾. Ergänzend muß jedoch hinzugefügt werden, daß ein Entwicklungsland in der Lage sei, "sein Einkommensniveau noch beträchtlich zu erhöhen"²⁾. Diese Definition ist den beiden vorausgehenden insofern überlegen, als sie die Chancen einer Fehlinterpretation auf ein Minimum verringert, indem sie die Vieldeutigkeit einer völlig verallgemeinernden Aussage vermeidet. Dies wurde dadurch erreicht, daß die unbestreitbar fortschrittlichen Länder von vornherein namentlich von der Definition ausgenommen wurden; somit kann es keine Meinungsverschiedenheiten darüber geben, ob auch diese Länder als Entwicklungsländer anzusehen sind.

Man kann jedoch geltend machen, daß die Wirtschaftsexperten der Vereinten Nationen alle Länder in einen Topf werfen, in denen das Durchschnittseinkommen pro Kopf der Bevölkerung unter einem gewissen Minimum liegt. In der Tat gibt es mindestens zwei große Kategorien von Entwicklungsländern, nämlich einmal solche, in denen, wie Viner sagt, das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung einen ziemlich hohen Stand erreicht hat, und zum anderen diejenigen Entwicklungsländer, in denen Armut herrscht. Eine Unterscheidung dieser beiden Kategorien ist wesentlich im Hinblick auf die infolgedessen notwendigen und in einigen Fällen sogar entscheidenden Unterschiede

1) vgl. Measures For The Economic Development Of

Underdeveloped Countries, U.N. New York 1951, S. 3

2) Samuelson, P.A., op. cit., S. 764

in den Zielen der Wirtschaftspolitik bei Ländern, die entweder der einen oder der anderen Gruppe angehören. Im allgemeinen kann man sagen, daß in denjenigen Ländern, in denen das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung bereits relativ hoch ist, auch die Kapitalakkumulationsrate, ceteris paribus, ziemlich hoch sein wird. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die eine schnellere Kapitalakkumulation herbeiführen sollen, werden also naturgemäß in diesen Ländern von nicht so großer Bedeutung sein wie in den ausgesprochen armen Entwicklungsländern, in denen die Kapitalbildung das zentrale Problem darstellt.

III. Charakteristika und Bedürfnisse von Entwicklungsländern

a) Armut

Wie bereits erwähnt, ist das hervorstechendste gemeinsame Merkmal der Entwicklungsländer ihre relative Armut. Wie Samuelson schreibt: "Sie können nicht umhin festzustellen, daß Sie nur mit einem Zwanzigstel der mechanischen Pferdekkräfte Ihrer glücklicheren Kameraden arbeiten. Als Bürger Asiens, Afrikas oder Lateinamerikas stellen Sie und Ihre Kameraden 65 v.H. der Weltbevölkerung. Sie müssen sich jedoch in nur 17 v.H. des Welteinkommens teilen. Natürlich brüten Sie über der Tatsache, woher es kommt, daß die Vereinigten Staaten mit nur 6 v.H. der Weltbevölkerung über 40 v.H. des Welteinkommens und Europa mit 25 v.H. der Weltbevölkerung über weitere 40 v.H. verfügen ¹⁾".

1) Vgl. Samuelson, P.A., op. cit., S. 766

Die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt den relativen Grad der Armut an, wie er sich bei einem Vergleich zwischen einzelnen Ländern im Einkommen pro Kopf der Bevölkerung, im Verbrauch von Energie, Stahl, Zement und Zeitungspapier sowie in dem Prozentsatz der Analphabeten und in der Zahl der Ärzte pro Einheit der Bevölkerung widerspiegelt.

b) Bedeutung der Landwirtschaft und Erfordernisse für ihre Verbesserung

In der Mehrzahl der Entwicklungsländer stammt der überwiegende Teil des Nationaleinkommens von der Landwirtschaft und nicht von sekundären oder tertiären Sektoren. Die Erzeugnisse der meisten Landwirte sind zum größten Teil für den eigenen Verbrauch und nicht zum Verkauf bestimmt. Die Arbeitskräfte sind in der Regel selbständig und nur zum geringen Teil Lohnarbeiter ¹⁾. Mit Ausnahme der Produktion einiger zum Export bestimmter wichtiger Agrargüter wie Tee, Kautschuk, Kaffee und Zucker ist die Landwirtschaft in diesen Ländern wenig leistungsfähig und oft ausgesprochen primitiv ²⁾. Um die Agrarproduktion zu steigern, sind bessere Anbaumethoden, Saatgut von höherer Qualität, eine weitgehende Verwendung von Kunstdünger und mehr Bewässerungsanlagen dringend erforderlich. Es werden aber nicht nur Dämme und Kanäle benötigt, sondern auch Versuchstationen, in denen erprobt wird, welche Methoden, welches Saatgut und welche Kunstdünger den örtlichen Verhältnissen am besten entsprechen. Darüberhinaus

-
- 1) vgl. Jha, Divakar: "Fiscal Policy and the Economic Development of Underdeveloped Countries" in: Indian Journal of Economics, Vol. 37. Juli 1956, S. 78
- 2) Ellsworth, P. T.: The International Economy, New York 1958, S. 469

T a b e l l e

Strukturdaten und Wohlstandsindikatoren ausgewählter Länder für 1956 ¹⁾

L a n d	Volkseink. pro Kopf in US-\$	Einwohner pro km ²	Agrarprod. in v.H.des soz.Prod.	Außenhdls.Wert in v.H.d.Volkseink.	Energieverbr.pro Kopf pro Jahr in t Kohle	Stahlverbr.pro Kopf pro Jahr in kg	Zementprod.pro Kopf pro Jahr in kg	Jahresverbr.pro Kopf an Zeitgs.- druckpapier in kg	Einwohner pro Arzt	Analphabeten in v.H.d.Bevoelkerg.
Burma	47	29	43	48	0,04	-	2	0,3	8400	43
Pakistan	53	38	58	17	0,05	4	10	0,1	15000	-
Indien	62	118	43	13	0,12	10	13	0,2	5500	82
Thailand	79	40	43	43	-	8	20	0,7	6800	46
Indonesien	105	56	56	20	0,12	3	2	0,2	71000	-
Ägypten	112	23	35	36	0,24	10	58	1,1	3500	75
Ceylon	113	136	49	70	0,08	9	10	0,9	5100	42
Peru	118	8	30	58	0,31	18	58	1,6	2900	-
Irak	140	11	-	93	0,48	29	-	0,2	5900	-
Paraguay	141	4	51	28	-	-	9	0,3	2000	32
Ecuador	163	14	37	37	0,14	-	40	1,1	2900	43
Honduras	165	15	50	47	0,19	-	-	0,4	4800	66
Guatemala	175	31	-	43	0,17	-	24	0,8	6300	71
Philippinen	183	74	40	21	0,19	15	20	1,5	-	38
Brasilien	191	7	32	24	0,39	26	55	2,9	2500	51
Portugal	195	96	28	43	0,42	35	115	2,8	1400	42
Türkei	220	32	41	13	0,23	15	39	0,7	3400	65
Mexiko	220	16	-	28	0,75	43	75	2,0	2200	-
Dominik. Rep.	224	54	-	40	0,19	-	95	0,6	5200	57
Japan	227	243	20	24	1,08	111	145	5,4	940	-
Spanien	254	58	35	16	0,88	51	137	1,8	920	-
Panama	261	13	34	41	0,40	-	-	2,3	3400	28
Griechenland	271	61	34	30	0,36	28	154	2,0	920	23
Costa Rica	289	19	-	55	0,32	-	-	2,8	2800	21
Libanon	314	139	-	60	0,55	100	337	-	1200	-
Chile	315	9	15	41	0,99	56	111	3,7	1900	19
Südafrik.Union	316	11	14	57	2,39	139	178	4,2	2000	-
Kolumbien	321	11	39	28	0,50	30	95	2,2	2900	38
Kuba	324	56	-	65	0,70	41	67	3,2	1000	24
Argentinien	337	7	18	31	0,97	73	105	5,8	760	13
Italien	373	160	22	29	1,12	120	234	3,6	820	-
Bundesrepublik	692	205	8	40	3,60	417	388	7,2	740	-
Venezuela	780	7	-	68	2,18	145	244	3,3	1700	51
Australien	1030	1	-	37	3,85	320	218	28,2	930	-
Neuseeland	1120	8	27	63	2,81	162	207	28,7	700	-
Kanada	1493	2	10	45	8,25	399	289	27,3	950	-
USA	2080	21	5	9	8,58	600	316	38,0	790	-

Quelle: Engel, Willi: "Die Klassifizierung der Entwicklungsländer" in
 "Commercial Contacts", Heft 1, Stuttgart,
 November 1959, S. 61

1) berechnet nach Zahlenangaben der UN und des IMF

müssten die Landwirte über die Resultate dieser Versuche informiert und davon überzeugt werden, daß die Anwendung neuer Methoden und verbesserter Saaten und Kunstdünger für sie gewinnbringend wäre. Nicht weniger wichtig ist der Bau von Straßen, Bahnlinien und anderen Transportmitteln, um die Agrargüter auf den Markt zu bringen. Auch müßten Speicher errichtet werden, damit die Ernte besser gelagert werden kann. Es kann jedoch kein Fortschritt in der Verbesserung der Landwirtschaft erzielt werden, wenn nicht gut ausgebildete, qualifizierte Fachkräfte vorhanden sind, die die Forschungsarbeiten durchführen und die Landbevölkerung darüber beraten, welche der modernen Anbaumethoden unter den örtlichen Verhältnissen anzuwenden sind. ¹⁾

Ein sehr großes Hindernis, das sich in den meisten Entwicklungsländern der Verbesserung der Landwirtschaft in den Weg stellt, ist der feudale Charakter ihrer Grundbesitzverhältnisse. Der größere Teil des kultivierbaren Landes befindet sich in den Händen einiger Großgrundbesitzer und wird von Pächtern bebaut, die gegen eine Vertreibung durch den Grundherrn praktisch wehrlos sind. In der Regel reicht der Anteil des Landwirts nur eben aus, um ihm und seiner Familie eine kümmerliche Existenz zu bieten. Unter diesen Umständen ist der Pächter weder bestrebt noch finanziell in der Lage, den Boden zu verbessern und so dessen Produktivität zu steigern. Andererseits liegt auch dem Grundherrn nichts daran, Mittel im Boden zu investieren, entweder weil seine Einkünfte aus dem Landbesitz groß genug sind, um ihm ein luxuriöses Leben zu gestatten, oder weil er nicht riskieren will, daß " ein unzuverlässiger Pächter die teuren Investitionen

1) vgl. Ellsworth, P.T., op. cit., S. 469

vertun und verschwenden wird" ¹⁾. Radikale Bodenreformen sind daher eine Vorbedingung, die erfüllt werden müsste, wenn durch die obenerwähnten Maßnahmen die Produktivität der Landwirtschaft wesentlich gesteigert werden soll.

c) Versteckte Arbeitslosigkeit

In den dichtbesiedelten Entwicklungsländern existiert im landwirtschaftlichen Sektor, aber auch in anderen Sektoren wie z. B. im Einzelhandel, eine weitverbreitete Unterbeschäftigung oder eine versteckte Arbeitslosigkeit ²⁾. Die überschüssigen Arbeitskräfte könnten daher zu anderen Beschäftigungen aus diesen Sektoren abgezogen werden, ohne daß dadurch deren Produktion zurückginge. Eine Industrialisierung ist aber nicht nur notwendig, um eine Beschäftigung für die vorhandenen und potentiellen überschüssigen Arbeitskräfte (durch natürlichen Bevölkerungszuwachs) zu gewährleisten, sondern sie dient indirekt auch dazu, eine Modernisierung der Landwirtschaft zu ermöglichen und so ihre Produktivität zu steigern; denn wenn die Landwirtschaft modernisiert werden soll, muß erst der Bevölkerungsdruck auf das Land verringert werden.

d) Anfälligkeit unterentwickelter Volkswirtschaften gegenüber externen destabilisierenden Einflüssen

Die meisten Entwicklungsländer sind in hohem Maße auf den Export einiger weniger Agrargüter und auf den Import von Fertigwaren angewiesen. Aus diesem Grunde wirken sich alle in den hochentwickelten Ländern auftretenden Hochkonjunkturen und Depressionen unweigerlich in den Entwicklungsländern aus. Auch deshalb ist eine Förderung der industriellen Entwicklung notwendig, um die extreme Abhängigkeit der Entwicklungsländer vom Aussenhandel und damit ihre Anfälligkeit gegenüber externen Erschütterungen zu reduzieren.

1) Samuelson, P. A., op. cit., S. 773

2) Nurkse, Ragnar: Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford 1953, S. 35

e) Notwendigkeit von Investitionen in fixem Sozialkapital

Weder einheimische noch ausländische Investoren würden jedoch zu Investitionen bereit sein, wenn nicht bestimmte Voraussetzungen für das Funktionieren einer Industrie bereits erfüllt wären. Zu diesen Voraussetzungen gehören: ein leistungsfähiges Verkehrs- und Kommunikationssystem, das Vorhandensein von Wasser und Energie und fähigen gutausgebildeten und gesunden Arbeitern und Fachleuten. Außerdem wird die Industrialisierung verlangen, daß der Arbeiter vom Land in die Stadt zieht. Das Stadtleben müßte daher für ihn attraktiv gemacht werden durch Bereitstellung bequemer Wohnungen, gute Wasserversorgung und Kanalisation, sowie durch Unterhaltungsstätten ¹⁾. Somit besteht ein dringender Bedarf an fixem Sozialkapital, das nicht nur materielle Einrichtungen, sondern auch Fachkenntnisse und Fähigkeiten umfaßt. Zusätzlich dürfte betont werden, daß das Vorhandensein des fixen Sozialkapitals nicht nur zur Förderung der Industrialisierung, sondern auch für den Aufbau der gesamten Nationalwirtschaft unbedingt notwendig ist.

f) Geringe Kapitalbildungsrate

Dem riesigen Bedarf an Investitionen steht in den Entwicklungsländern eine außergewöhnlich dürftige Kapitalbildung gegenüber. So beträgt z.B. in den Entwicklungsländern Asiens die Durchschnittsrate der Kapitalbildung 6-7% des Nationaleinkommens ²⁾. Verglichen mit dem Durchschnitt von 12 - 15% in fortgeschrittenen Ländern ist das ein sehr ungünstiger Prozentsatz ³⁾. Die geringe

1) Ellsworth, P.T., op. cit., S. 469

2) Cheliah, Raja J., op. cit., S. 25

3) a. a. O., S. 28

Kapitalbildungsrate ist sowohl Ursache als auch Ergebnis des niedrigen Einkommens pro Kopf der Bevölkerung. Die Kapitalbildung ist noch geringer, als man nach den in diesen Ländern bestehenden Extremen von Reichtum und Armut erwarten könnte. Die Begüterten sind tatsächlich in der Lage zu sparen und zu investieren. Aber in der Praxis wird ein großer Teil ihrer Ersparnisse durch luxuriöses Leben vergeudet oder in Form von Gold, Silber und Devisen gehortet oder aber für risikolose und unproduktive Investitionen benutzt, etwa für Investitionen in Grundstücken ¹⁾. So wird z. B. in Indien ein beträchtlicher Teil der dürftigen Ersparnisse in Form von Gold und Juwelen gehortet, während in Brasilien im Jahre 1947 nicht weniger als 60% der gesamten Investitionen zur Errichtung von Neubauten verwandt wurden ²⁾.

g) Inflation

Das oben erwähnte Verhalten der potentiellen Investoren wird einerseits durch den Mangel am fixen Sozialkapital, andererseits durch die ständig herrschende Inflation hervorgerufen; daneben spielt noch die Tatsache eine Rolle, daß der Landbesitz in den Entwicklungsländern ein höheres Prestige verleiht als in den fortgeschrittenen Ländern. Dies ist jedoch nicht nur eine der Auswirkungen der Inflation, sondern auch ein Grund dafür, daß die Entwicklungsländer viel leichter zu Inflationen neigen, und zwar deshalb, weil die Leute ihre Geldbestände auf "the minimum required for transaction and precautionary purposes" ³⁾ beschränken. Die Begüterten behalten ihre

1) vgl. Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 2

2) Samuelson, P. A., op. cit., S. 776

3) Grove, David L., Central Banking in Underdeveloped Countries - a doctoral dissertation submitted to Harvard University, April 1952, Erstes Kapitel, Sonderdruck S. 4

Mittel aus den oben erwähnten Gründen nicht in Form von Geld, während der überwiegende Teil der Bevölkerung in den Entwicklungsländern so arm ist, daß jede Zunahme des Geldeinkommens fast sofort verbraucht wird. Daher richtet sich die Nachfrage nach Waren und anderen Gütern sehr stark nach Schwankungen im Geldvorrat und "changes in money supply tend to lead to larger changes in aggregate demand in underdeveloped countries than in countries like the United States", wo eine gegebene Erhöhung des Geldangebotes durch eine Reduzierung der Umlaufgeschwindigkeit ausgeglichen werden kann, da die Bevölkerung eine größere Liquiditätsvorliebe hat. Infolge der geringen Liquiditätsvorliebe in den Entwicklungsländern verursacht auch eine Zunahme der Devisenreserven eine Preisinflation, vorausgesetzt, daß keine geeigneten restriktiven Maßnahmen ergriffen werden ¹⁾.

h) Geringe Größe des Marktes

Eine zusätzliche und zwar außerordentlich wichtige Ursache dafür, daß private Investoren nicht gewillt, oder nicht in der Lage sind, produktive Investitionen in den Entwicklungsländern vorzunehmen, ist die geringe Größe des Marktes. Sie ist darauf zurückzuführen, daß der größte Teil der Bevölkerung aufgrund des ausgesprochen niedrigen Realeinkommens über eine relativ geringe Kaufkraft verfügt. Dieser Umstand ergibt sich wiederum daraus, daß infolge einer geringen Kapitalverwendung und unzulänglicher Organisation die Produktivität in den verschiedenen Wirtschaftssektoren niedrig ist. Wie Nurkse zeigt, gibt es in den Entwicklungsländern - im Gegensatz zu den Industrieländern - kein "deflationary gap" oder "oversaving" ²⁾. Es ist eher so, daß der Mangel an Erspar-

1) Grove, David L., op. cit., S. 4

2) Nurkse, Ranger, op. cit., S. 9 - 11

nissen und das Vorhandensein von Inflation, zwei ihrer Hauptprobleme bilden. So kann die Produktion sich selbst eine Nachfrage schaffen, denn Menschen, die mit mehr und besseren Werkzeugen in einer Reihe einander ergänzender Projekte arbeiten, werden sich gegenseitig ihre Erzeugnisse abkaufen können ¹⁾. Somit kann der Markt infolge einer allumfassenden Erhöhung der Produktivität durch eine gleichzeitige Entwicklung aller Wirtschaftssektoren vergrößert werden ²⁾.

1) Murkse, Ranger, op. cit., S. 11

2) a.a.O. S. 9

Zweites Kapitel

Die Notwendigkeit einer Staatsintervention in Entwicklungsländern

Einleitung

Der revolutionäre Fortschritt des Verkehrs- und Nachrichtenwesens in den letzten Jahrzehnten hat einen viel schnelleren Informations- und Gedankenaustausch zwischen den Völkern ermöglicht. Dieser Umstand hat nicht nur das politische Erwachen der Entwicklungsländer beschleunigt, sondern sie auch ihre eigene Armut erkennen lassen. Die Menschen in diesen Ländern sehnen sich nicht nur nach politischer Freiheit, sondern auch nach der Freiheit von Not. Aber die Probleme, die die Entwicklungsländer zu lösen haben, sind von ungeheueren Ausmaßen und es sind, wie bereits erwähnt, umfangreiche Investitionen erforderlich, wenn der Lebensstandard gehoben werden soll. Es wird nötig sein, die Ersparnisse auf jede nur mögliche Weise zu vermehren und sie in die richtigen Wege zu leiten. In dieser Hinsicht kommt dem Staat eine außerordentlich große Bedeutung zu, denn er ist es, der die Möglichkeit hat, durch die Gründung neuer Institutionen und den Erlass neuer Gesetze einen Druck auszuüben, um die wirtschaftliche Lage in den Entwicklungsländern zu bessern ¹⁾.

I. Sozialreform

Eine der wichtigsten Aufgaben der Regierungen in den Entwicklungsländern besteht darin, daß sie geeignete Maßnahmen zu einer günstigen Umgestaltung der in diesen Ländern herrschenden sozialen Verhältnisse ergreifen müssen; denn wie A. K. Cairncross sich ausdrückt, "there exists an enormous gap in institutions and attitudes that divides the poorer

1) vgl. Ellsworth, P. T., op. cit., S. 468

and technologically backward countries from their more advanced neighbours quite as much as any difference in standards of living or accumulated productive assets ¹⁾." Fundamentale Umstellungen in der Struktur der Gesellschaft sind erforderlich, um eine entwicklungsfreundliche Atmosphäre zu schaffen. Zu diesen Umstellungen gehören: ²⁾

- a) Eine Reform des Erziehungswesens und die Beseitigung des Analphabetentums.
- b) Ersetzung einer "Philosophie des Jenseits" durch eine lebensbejahende Haltung, die materielle Wünsche fördert und den Willen zur Arbeit und zum Erwerb materieller Güter anregt.
- c) Eine radikale Umstellung der sozialen Anschauungen, derzufolge erfolgreiche Unternehmer, die ihr Vermögen selbst erworben haben, ein höheres Ansehen genießen als die Personen, die es geerbt haben.
- d) Eine Reform des Familiensystems, deren Ziel es ist, den unternehmenden Familienmitgliedern nicht die Sorge für entfernte Verwandte aufzubürden.
- e) Ablösung des Gemeinbesitzes in allen Ländern, wo dieser noch existiert, durch den Privatbesitz, der mit dem Privatunternehmertum Hand in Hand geht.
- f) Abschaffung von Diskriminierungen, die sich aus der Kaste, dem Glauben, der Rasse oder Hautfarbe ergeben, und Ausschaltung von Monopolen, wo immer sie existieren.
- g) Reform des Verwaltungsapparates zur Erhöhung seiner Wirksamkeit und zur Verhütung vor Korruption.

Wie man sieht, bedeuten die oben skizzierten Umstellungen eine soziale Revolution; und obgleich ein gewisser Fort-

1) Cairncross, A. K., op. cit., S. 6

2) vgl. Measures For The Economic Development Of Under-developed Countries, op. cit., S. 13 - 17

schritt in dieser Richtung sich bereits abzeichnet (dies zeigt sich z. B. in dem allgemeinen Bestreben nach einem höheren Lebensstandard), würden die Regierungen der Entwicklungsländer in ihren Bemühungen, die Struktur der Gesellschaft zu ändern, auf starken Widerstand stoßen, sodaß in vielen Fällen nur ein begrenzter und langsamer Fortschritt erreicht werden könnte. In diesem Zusammenhang muß jedoch auch folgendes berücksichtigt werden: In vielen dieser Länder scheinen die Regierungen entschlossen zu sein, das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung zu beschleunigen, und sie haben daher die Verantwortung für die Formulierung und Ausführung von Entwicklungsplänen übernommen, von denen ein großer Teil aus Projekten besteht, die von der jeweiligen Regierung direkt aus eigenen Mitteln finanziert werden. Es ist daher anzunehmen, daß einige soziale Umstellungen sich automatisch als Ergebnis der erfolgreichen Verwirklichung

eines gut geplanten und umfassenden Entwicklungsprogramms einstellen würden; denn wie aus dem Bericht der Weltbank über Kuba hervorgeht, "just as peoples' outlook may affect their economy, so the nature of their economy influences their outlook ¹⁾." Aber ob eine gut durchdachte Formulierung und erfolgreiche Verwirklichung eines solchen Programms möglich ist, hängt wiederum von einer Reihe bedeutender Umstände ab, etwa von dem Vorhandensein einer starken Regierung, einer tüchtigen und vertrauenswürdigen Verwaltung und der Verfügbarkeit der erforderlichen menschlichen und materiellen Ressourcen.

1) Zitiert aus dem IBRD Report on Cuba, 1951 von Henry G. Haubrey: "Investment Decisions in Underdeveloped Countries," in: Capital Formation and Economic Development, Princeton 1955, S. 397

II. Aussichten für einen Zustrom zusätzlicher Ressourcen aus dem Ausland

a) Unzulänglichkeit der internen finanziellen Ressourcen

Einer der wichtigsten Faktoren, der in den meisten Entwicklungsländern die Fähigkeit der Regierungen, ein umfassendes Entwicklungsprogramm zu unternehmen stark beschränkt, ist die Unzulänglichkeit der Mittel, die ihnen dafür zur Verfügung stehen. Andererseits ist die Kapitalbildung im privaten Sektor, wie bereits weiter oben dargelegt, nur dürftig. Damit bleiben dieseinheimischen Ressourcen hinter dem zurück, was man als unbedingt erforderlich zur Erreichung einer relativ hohen Wachstumsrate bezeichnen kann. Es erhebt sich die Frage, ob und inwieweit die Entwicklungsländer auf Investitionen privater ausländischer Unternehmer, Kredite internationaler Institute und finanzielle Hilfe seitens der Regierungen fortgeschrittener Länder sich verlassen dürften. In den folgenden Absätzen wird versucht, diese Frage zu beantworten.

b) Ausländisches Privatkapital

1. Maßnahmen zur Ermutigung der Investoren aus dem Ausland

Die Regierungen der Entwicklungsländer können den Zustrom langfristigen Privatkapitals aus fortgeschrittenen Ländern fördern. Zu diesem Zweck können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden, z.B. Verträge mit den Regierungen von Kapital-exportierenden Ländern zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung; Übernahme von Garantien bezüglich der Genehmigung einer eventuellen Repatriierung des Kapitals und

Gewinns; Garantierung einer vollen und gerechten Entschädigung im Falle einer Verstaatlichung; Angebot einer gleichberechtigten Behandlung in- und ausländischen Kapitals in jeder Beziehung, einschließlich der Besteuerung, und gewisser Erleichterungen wie z. B. der Stellung geeigneten Fabrikgeländes, der Versorgung mit billigem Wasser und Strom und die Ergreifung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die zum Schutz des Wertes der Landeswährung dienen.

2. Aussichten für den Erfolg obenerwähnter Maßnahmen

Selbst dann wäre es müßig zu erwarten, daß ausländisches Privatkapital in großen Mengen den Entwicklungsländern zufließen würde ¹⁾. Es wäre unrealistisch, in diesem Zusammenhang einen Vergleich zwischen den Kapitalausfuhrländern und Kapitaleinfuhrländern der Zeit vor dem 1. Weltkrieg einerseits und den potentiellen Kapitalausfuhrländern von heute und den kapitalbedürftigen Entwicklungsländern andererseits, zu ziehen. Denn selbst wenn man die sehr bedeutenden Unterschiede bezüglich der Sprache, der Religion, der Rasse, der Sitten und Gepflogenheiten der Menschen, der Rechtssysteme und der politischen Verbindungen - welche tatsächlich die internationale Mobilität des Kapitals stark beeinflussen - zu ignorieren versucht, so zeigt allein schon die Tatsache, daß die meisten Entwicklungsländer nicht immer in der Lage sind, innere und äußere wirtschaftliche Stabilität zu gewährleisten, welches großes Risiko ein ausländischer Investor möglicherweise auf sich nehmen muß. Zudem ent-

1) vgl. Higgins, Benjamin: Economic Development, New - York 1959, S. 595. Siehe auch Samuelson, P.A.,: Volkswirtschaftslehre, op. cit., S. 778

steht ein weiteres Risiko aus der politischen Instabilität. So kann es geschehen, daß ein Regierungswechsel eine radikale Revision der Politik mit sich bringt und daß alle Versprechen und Garantien der vorausgegangenen Regierung annulliert werden.

In gewissen Fällen kann es geschehen, daß nicht nur wenig oder gar kein ausländisches Kapital zufließt, sondern daß sogar einheimisches Kapital abfließt. Nach Professor Cairncross könnte dies dann der Fall sein, wenn weder ein ausreichendes Wirtschaftspotential noch die gesetzlichen und anderen Fazilitäten bestehen, die zu Investitionen anregen könnten. Dagegen sind in den Industrieländern - abgesehen von dem Vorhandensein anderer wichtiger Fazilitäten - die Möglichkeiten für eine stetige Expansion infolge einer steigenden Nachfrage selbstverständlich gegeben. Somit werden Investitionen fast automatisch vorgenommen, und es kommt oft vor, daß Kapital von den Entwicklungsländern nach den fortgeschrittenen Ländern fließt. Professor Cairncross spricht hier von dem ersten Gesetz der wirtschaftlichen Entwicklung: "Wer da hat, dem wird gegeben ¹⁾".

c) Internationale Entwicklungshilfe

Aufgrund der Tatsache, daß die fortgeschrittenen Länder besonders in den letzten Jahren ein zunehmendes Interesse an der Entwicklung unterentwickelter Länder zeigen, könnten die letzteren dazu veranlaßt, einen umfangreichen Zustrom ausländischen Kapitals in Form von Entwicklungshilfe als selbstverständlich anzusehen.

1) vgl. Cairncross, A. K., op. cit., S. 9

Hinter diesem wachsenden Interesse der fortgeschrittenen Länder stehen zwei wichtige Motive: Einmal der Altruismus, zum anderen eigene Interessen. Das erstere Motiv entspringt der Sympathie für die Mitmenschen, während das andere durch die ständig herrschenden Konflikte zwischen dem Osten und dem Westen aufgrund der Ideologie, sowie durch die Möglichkeiten vergrößerten internationalen Warenaustausches bedingt ist ¹⁾. Zudem spielt wahrscheinlich auch die Erkenntnis eine gewisse Rolle, daß ein primäres Ziel der Wirtschaftspolitik fortgeschrittener Länder, nämlich eine Vollbeschäftigung, wie in dem "United Nations Report on National and International Measures for Full Employment" dargelegt wird, nicht erreicht werden kann: "except in the context of an expanding world economy of which the economic development of underdeveloped countries would form the most important single element ²⁾".

Daher scheint sich die Überzeugung durchzusetzen, daß das Problem der wirtschaftlichen Unterentwicklung für die fortgeschrittenen Länder von ebenso großer Bedeutung ist wie für die Entwicklungsländer ³⁾. In den folgenden Absätzen wird untersucht, ob es seitens der Entwicklungsländer im allgemeinen realistisch wäre, eine so umfangreiche Wirtschaftshilfe zu erwarten, die ihren Bedarf an Kapital vollkommen oder zumindest weitgehend decken könnte.

1) vgl. Samuelson, P. A., op. cit., S 768 - 771

2) United Nations Report on National and International Measures for Full Employment, 1949 S. 12

3) vgl. Gerschenkron, Alexander: "Economic Backwardness in Historical Perspective" in: The Progress of Underdeveloped Areas, hg. v. Bert F. Hoselitz. Chicago 1952 S. 27 - 29

Internationale Wirtschaftshilfe wird sowohl von internationalen Institutionen wie z.B. der Weltbank, der International Finance Corporation und den Unterorganisationen der Vereinten Nationen als auch direkt von den beteiligten Ländern gewährt. Die erste Form der Wirtschaftshilfe wird als "multilaterale", die zweite als "bilaterale" Hilfe bezeichnet.

1. Multilaterale Wirtschaftshilfe

Die wichtigste Quelle für multilaterale Wirtschaftshilfe ist die Weltbank. Sie gewährt Darlehen zu streng kommerziellen Bedingungen und behauptet, in der Lage zu sein, alle Darlehen zur Verfügung zu stellen, die die Schuldner-Staaten zu den herrschenden Zinssätzen zurückzuzahlen vermögen ¹⁾. Die von der Weltbank zwischen den Jahren 1954 und 1958 an die Entwicklungsländer gewährten Darlehen betrugen insgesamt nur 813,7 Millionen Dollar ²⁾. Da die Darlehenstätigkeit der Bank wahrscheinlich weiterhin streng zu kommerziellen Bedingungen fortgesetzt wird, ist keine wesentliche Zunahme des durchschnittlichen jährlichen Betrages der von ihr gewährten Hilfe zu erwarten, wenn die Schuldner-Staaten ihre Kreditwürdigkeit nicht erhöhen können. Fast das gleiche gilt für die I F C, die im Juli 1956 entstand, während die Unterorganisationen der Vereinten Nationen, deren Tätigkeit hauptsächlich in der Versorgung mit technischer Hilfe und Unterstützung von Vertriebenen besteht, ihre relativ untergeordnete Stellung beibehalten werden. Hinsichtlich dieser Umstände sind

1) vgl. Cairncross, A. K., op. cit., S. 21

2) United Nations Statistical Year Book, 1959 S. 427

die drei Bankiers, die im Auftrag der Weltbank die Entwicklungspläne von Indien und Pakistan prüften, der Meinung, daß "a substantial proportion of aid, if it is to be provided on a considerable scale, would have to take the form of government-to-government assistance of one kind or another on liberal terms ¹⁾".

2. Bilaterale Wirtschaftshilfe: Verteilung bis zum Jahre 1958

aa) Allgemein

Zwischen 1954 und 1958 betrug die bilaterale Hilfe, die in Form von Darlehen und Zuschüssen gewährt wurde, 11.354,4 Millionen Dollar ²⁾. Das scheint eine beträchtliche Summe zu sein. Aufgrund diesbezüglicher Zahlen für die Zeit bis zum September 1956, erklärt jedoch Benjamin Higgins, daß die Gewähr von bilateralen Wirtschaftshilfe hauptsächlich durch politische Überlegungen und Interessen diktiert wurde ³⁾. Es mag hinzugefügt werden, daß, wie die Tabelle auf den folgenden Seiten zeigt, die Situation sich bis zum Ende des Steuerjahres 1958 nicht wesentlich geändert hatte. Im Juni 1961 wurde jedoch für Indien eine beträchtliche Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 2.286 Millionen Dollar bekanntgegeben ⁴⁾. Da zur Zeit der Niederschrift dieser Arbeit keine anderen Statistiken über die letzten Jahre vorlagen, kann hier über die jüngste Entwicklung

1) Development Problems in India and Pakistan, in: International Financial News Survey, I.M.F., Vol.XII Nr. 42, April 1960, S. 334

2) U.N. Statistical Year Book, 1959 S. 427

3) vgl. Higgins, Benjamin, op. cit., S. 614

4) Bulletin der Bundesregierung, Nr. 101, Bonn, Juni 1961 S. 969

T a b e l l e 1

=====

Internationale Wirtschaftshilfe an ausgewählte Entwicklungsländer

Im Verhältnis zur Bevölkerung und Nationaleinkommen pro Kopf:

1954 - 1958

<u>Land und National-</u>	<u>Hilfe empfangen</u>	<u>Bevölkerung</u>	<u>Hilfe empfangen</u>
<u>einkommen pro Kopf</u>	<u>Millionen US. \$</u>	<u>Millionen</u>	<u>pro Kopf in Dollar</u>

Gruppe I

weniger als

\$ 100 pro Kopf

Afghanistan	49,1	13,0	3,8
Bolivien	103,8	3,3	31,5
Burma	51,5	20,1	2,6
Äthiopien	27,7	20,0	1,4
Haiti	43,3	3,4	12,9
Indien	516,4	392,4	1,3
Indonesien	61,4	85,1	0,7
2,3			
Jordanien	92,4	1,5	61,6
Korea, Rep.	1,372,5	22,3	61,5
Liberia	15,4	1,3	11,8
Nepal	22,9	8,8	2,6
Pakistan	503,8	84,5	6,0
Saudi Arabien	4,2	6,0	0,7
Thailand	128,4	21,1	6,1
Jemen	0,3	4,5	0,1

Gruppe II

100 bis 200 Dollar

pro Kopf

Brasilien	293,5	61,3	4,8
Ceylon	55,9	9,2	6,1
China (Taiwan)	461,3	9,5	48,6
Dominikanische Republik	1,9	2,7	0,7
Ecuador.....	29,7	3,9	7,6
El Salvador	17,6	2,4	7,3

fortgesetzt

Gruppe II

100 bis 200 \$ <u>pro Kopf</u>	Hilfe empfangen <u>Millionen US. \$</u>	Bevölkerung <u>Millionen</u>	Hilfe empfangen <u>pro Kopf in Dollar</u>
Ghana	11,0	4,8	2,3
Guatemala	76,2	3,5	21,8
Honduras	10,8	1,8	6,1
Iran	398,2	19,3	20,6
Irak	12,9	6,5	2,0
Libyen	121,7	1,1	110,6
Nicaragua	20,9	1,3	16,1
Paraguay	20,5	1,6	12,8
Peru	154,6	9,9	15,6
Philippinen	115,8	22,7	5,1
VAR, Ägypten	79,9	24,0	3,3
VAR, Syrien 3)	4,1	4,1	1,0

Gruppe III

Mehr als 200 \$

pro Kopf

Argentinien	35,5	19,9	1,8
Chile	58,3	7,1	8,2
Colombia	119,7	13,2	9,1
Costa Rica	30,1	1,0	30,1
Kuba	17,9	6,4	2,8
Israel	219,5	1,9	115,5
Libanon	27,9	1,5	18,6
Mexiko	146,9	31,4	4,7
Panama	18,2	,0	18,2
Uruguay	22,5	,	8,4
Venezuela	4,	,,1	0,7

N.B. Die Hilfsleistungen sind auf Nettobasis ausgewiesen.
d.h. nach Abzug der Rückzahlungen auf alle ausstehenden
Darlehen. Eine negative Zahl bezeichnet, daß Rückzahlun-
gen der Darlehen von vorangegangenen Jahren größer

waren als die empfangenen Zuschüsse und die laufenden Darlehen.

- 1) Bezieht sich im allgemeinen auf Mitte des Jahres 1957
- 2) Schließt Hilfe vom Vereinigten Königreich für die Unterstützung der Jordanischen Armee aus.
- 3) Schließt Unterstützung der Palästinischen Flüchtlinge seitens der U N O aus.

Quelle: U. N. Statistical Year Book, 1959 S. 428

der Auslandshilfe im allgemeinen nichts ausgesagt werden.

bb) Amerikanische Hilfe

Die von den U S A geleistete Wirtschaftshilfe übertrifft die aller anderen Länder. Es wäre daher interessant, hier kurz anzuführen, auf welche Weise und für welche Zwecke die Zuwendungen der U S A auf die einzelnen Länder verteilt wurden. Benjamin Higgins hat auch hierüber eine detaillierte Analyse gestellt ¹⁾. Nach seinen Angaben betrugen die von den U S A gewährten Kredite und Zuschüsse vom Ende des 2. Weltkrieges bis zum 30. Juni 1956 insgesamt 56.920 Millionen Dollar netto. Davon waren 17.810 Millionen Dollar militärische Zuschüsse, die indirekt zur wirtschaftlichen Entwicklung oder zum Wiederaufbau beigetragen haben dürften, aber nur insoweit, als die Zahlungsbilanz des Empfängerstaates verbessert wurde oder die Verteidigungsausgaben mit amerikanischer Hilfe finanziert werden konnten, welche das betreffende Land in jedem Falle in Anspruch genommen hätte. Von den verbleibenden fast 39 Milliarden Dollar wurde eine Milliarde als Beitrag für die internationalen Organisationen gezahlt, und fast 38 Milliarden Dollar wurden als bilaterale Kapitalhilfe für wirtschaftlichen Wiederaufbau und Entwicklung verwendet. Die westeuropäischen Länder erhielten 21 Milliarden Dollar, von denen der Hauptanteil auf das Vereinigte Königreich, Frankreich und Westdeutschland entfiel. Demgegenüber erhielten Griechenland, die Türkei,

•1) vgl. Higgins, Benjamin, op. cit., S. 605 - 607

Italien und Jugoslawien zusammen weniger als 5 Milliarden Dollar, und den größten Anteil hiervon bekam Italien, das vom Standpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung den anderen Ländern dieser Gruppe weit voraus ist. Die Länder Afrikas und des Nahen Ostens erhielten 1,5% des Gesamtbetrages. Hiervon entfielen jedoch ca. 3/5 auf Israel, das in diesem Gebiet das höchste pro-Kopf-Einkommen aufweist. Asien und die Pazifischen Gebiete erhielten fast 13% der Gesamtsumme. Hier lag der Anteil Japans und Formosas bei mehr als 50%. Dieses Verhältnis kommt durch strategische Überlegungen zustande. Der Anteil Lateinamerikas betrug weniger als 2%; Mexiko und Brasilien erhielten hiervon ca. 50%, obwohl Brasilien ein relativ entwickeltes Land ist; im Falle Mexikos spielt wahrscheinlich die Nachbarschaft der U S A eine bedeutende Rolle.

Die Wirtschaftshilfe, die die U S A in den Steuerjahren 1957 und 1958 an die Entwicklungsländer gaben, verteilte sich folgendermaßen ¹⁾:

(In Millionen Dollar)

	<u>1957</u>	<u>1958</u>
<u>Gesamthöhe der</u>		
<u>nicht militäri-</u>		
<u>schen I C A</u>		
<u>Obligationen</u>	1.660	1.470
<u>Davon entfielen auf:</u>		
Verteidigungshilfe	1.140	777,7
Technische Zusammen-		
arbeit	145,7	148
Kapitalhilfe	206	228

1) Für die angegebenen Zahlen vgl. Higgins, B., op. cit.
S. 607 - 610

In diesen beiden Jahren ging jedoch der größte Teil der Kapitalhilfe an den Fernen Osten, den Nahen Osten, Südasien und Afrika ¹⁾.

Man sieht, daß der Anteil der Mehrzahl der Entwicklungsländer an der bisher gewährten Entwicklungshilfe fast unbedeutend gewesen ist. In bezug auf die zukünftigen Aussichten, hinsichtlich der Höhe und Verteilungsweise der Entwicklungshilfe, muß man das Folgende berücksichtigen: "Solange in den Industrieländern die finanzielle Disziplin ziemlich lax gehandhabt wurde, war es nicht allzu schwierig, Mittel für Entwicklungsländer in den Haushalten unterzubringen oder (durch eine gleichzeitige und fast automatisch damit verbundene Politik des billigen Geldes) als Kredite zu niedrigsten Sätzen zur Verfügung zu stellen. Mit einer entschlossenen Politik der Inflationsbekämpfung hat sich dieses Bild wesentlich geändert. Die Regierungen sind gezwungen, ihre Budgets auszugleichen und etwaige Fehlbeträge nicht mehr von den Notenbanken, sondern vom Markt zu borgen. Wenn damit auch der Staat nur noch zu Marktsätzen borgen kann, dann kann er auch einem anderen Staat - und das gilt in erster Linie für die Entwicklungsländer - nur zu entsprechenden Sätzen leihen. Angesichts einer solchen Entwicklung wird es damit auch für die Entwicklungsländer selbst zwangsläufig, die Konzeptionen ihres eigenen Entwicklungsprogramms

1) vgl. Higgins, B., op. cit., S. 610

zu überholen. Die Zeiten jener indischen Modell-Konstruktion sich als ' west - östlicher Diwan ' zu betrachten, auf dem West und Ost eingeladen sind, ihre Investitionsmittel abzuladen ohne Rücksicht darauf, ob die Sprungfedern das aushalten, dürften vorbei sein ¹⁾." Zudem muß man bedenken, daß die Regierungen der Länder, welche die Entwicklungshilfe gewähren, auf ihre Parlamente angewiesen sind. Es heißt also, daß diese Regierungen ihre Parlamente davon überzeugen müssen, daß die Hilfe-empfangenden Länder eine realistische Wirtschaftspolitik verfolgen und daß die von ihnen zur Verfügung gestellten Mittel für die von ihnen beabsichtigten Zwecke verwendet werden ²⁾. Die letztere Bedingung dürfte jedoch, zumindest in einigen Fällen, als eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der betreffenden Entwicklungsländer betrachtet und aus diesem Grunde von ihnen abgelehnt werden. Angesichts dieser Überlegungen muß man David L. Grove recht geben, wenn er sagt: Die Entwicklungsländer sollten den Erhalt zusätzlicher Ressourcen aus dem Ausland als "complementary to, rather than a substitute for, the diversion of domestic resources to developmental investment," betrachten ³⁾.

-
- 1) Berliner Handels - Gesellschaft Wirtschaftsdienst, Nr. 220, Frankfurt (Main), August 1959, S. 1 - 2
Sonderdruck: Neue Wege in Pakistan
 - 2) vgl. Development Problems in India and Pakistan, in: International Financial News Survey, I.M.F., op. cit., S. 334
 - 3) Grove, David L., op. cit., S. 8

III. Die Notwendigkeit eigener Anstrengungen zur optimalen Ausnutzung der inländischen Ressourcen

a) Die Möglichkeit großer Schwankungen im Betrag der gewährten Hilfe

Es steht fest, daß eine wirtschaftliche Unterstützung durch das Ausland für die Entwicklungsländer außerordentlich nützlich sein kann. Dennoch wäre es unratsam, das Folgende zu ignorieren:

1. Wenn Gewährung der bilateralen Wirtschaftshilfe weiterhin zum größten Teil von politischen Überlegungen stark beeinflusst bleibt, dann wird der Umfang der einem bestimmten Land zufließenden Hilfe in direkter Beziehung vor allem zur herrschenden politischen Atmosphäre stehen. Demzufolge ist die Möglichkeit großer Schwankungen im jährlichen Betrag der gewährten Hilfe nicht auszuschließen. Es versteht sich von selbst, daß solche Schwankungen für die betreffende Volkswirtschaft äußerst störende Folgen haben können.
2. Wenn wir annehmen, politische Überlegungen hätten aufgehört, eine wichtige Rolle zu spielen, so wird sich die Zuteilung wirtschaftlicher Hilfe wahrscheinlich nur nach der Absorptionskapazität der einzelnen Länder richten. Nach Benjamin Higgins kann die Höhe der Absorptionskapazität eines Landes nach Berücksichtigung folgender Faktoren abgeschätzt werden ¹⁾:
 - aa) Ungenutzte Kapazität jeder Art, die

1) Higgins, B., op. cit., S. 619 - 620

- mit mehr Kapital kombiniert werden könnte.
- bb) Möglichkeiten zu technischer Verbesserung.
 - cc) Ein gut durchdachter Entwicklungsplan sowie die Verfügbarkeit inländischer finanzieller Mittel für einen großen Teil desselben.
 - dd) Vorhandensein von tüchtigen Beamten und Führungskräften.
 - ee) Eine starke und populäre Regierung.
 - ff) Ein Gesellschaftssystem, in dem bereits die notwendige kulturelle Umstellung begonnen hat.
 - gg) Die Bereitschaft eines großen Teils der Arbeitskräfte, statt der Landarbeit Industriearbeit aufzunehmen.
 - hh) Eine Tendenz zur Extensivierung und Mechanisierung der Landwirtschaft.
 - ii) Ein gutes Erziehungswesen und die Fähigkeit der großen Mehrheit der Bevölkerung, lesen und schreiben zu können.
 - jj) Eine für Technik und Entwicklung aufgeschlossene Bevölkerung.

Aber selbst im Falle einer Erhöhung der Absorptionskapazität (welche an und für sich zum größten Teil auch von einem geeigneten Eingreifen der Regierung abhängt), darf die Wichtigkeit einer Kontinuität der Hilfe nicht übersehen werden.

Tatsächlich kann eine Kontinuität der Wirtschaftshilfe zumindest seitens der demokratischen Länder nicht garantiert werden. Denn wie Professor Cairncross sagt: "If there is an annual budget, how it is possible to assume an indefinite obligation to pay a fixed annual contribution? How can one Parliament or Congress bind its successors" ¹⁾ ? "

1) Cairncross, A. K., op. cit., S. 23, siehe auch a. a. O., S. 22

b) Notwendigkeit für Planung und Lenkung

Es folgt also, daß maximale und aufeinander abgestimmte Anstrengungen der Regierungen (und der Bevölkerung) der Entwicklungsländer zur Nutzung ihrer eigenen Ressourcen zwecks der Entwicklung ihrer Volkswirtschaften (aber auch nicht zuletzt, um sich vor einer zu weitgehenden Abhängigkeit von ausländischer Hilfe zu schützen) außerordentlich notwendig sind ¹⁾. Die Regierung hat die Verantwortung für die Formulierung umfassender Entwicklungspläne zu übernehmen, die vor allem folgende Punkte enthalten sollen:²⁾

1. Ein Kapitalbudget, das die staatlichen Investitionsprojekte enthält.
2. Ein "human investment budget", das Erziehung, Ausbildung, Gesundheit etc. umfasst.
3. Regulierende Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Tätigkeit privater Einzelpersonen, Unternehmer und Institutionen so zu lenken, daß sie mit zur Erreichung der in dem Plan gesteckten Ziele beiträgt.

Das Entwicklungsprogramm muß einen relativ ansehnlichen Umfang besitzen - "a shock treatment" - ³⁾, so daß er "Indivisibilities" und

1) vgl. Grove, David L., op. cit., S. 8 - 9

2) vgl. Higgins, B.,: "Development Planning and Economic Calculus," in: Social Research, XXXIII Nr. 1, 1956 S. 36

3) a. a. O., S. 52

Diskontinuitäten in der Wirtschaft reduziert, diseconomies of scale beseitigt, eine Umwandlung der gesellschaftlichen Denkweise bewirkt, während er gewisse andere Faktoren (etwa einen Bevölkerungszuwachs) ausgleicht, die die Entwicklung aufhalten könnten.

IV. Bedeutung der Fiskalpolitik

Man darf jedoch die Planung und die Durchführung der Pläne in den Entwicklungsländern nicht einer diktatorischen Planwirtschaft gleichsetzen, in der nur der Staat entscheidet, wie viele Ressourcen für die Produktion von Kapitalgütern und wie viele für die Produktion von Konsumgütern zu verwenden sind. Dieser Weg ist für diejenigen Entwicklungsländer nicht beschreitbar, die die Ideale der Demokratie und der persönlichen Freiheit zu verwirklichen bestrebt sind, und nicht nur einen höheren Lebensstandard um jeden Preis erreichen wollen. Die Entwicklungspläne dieser Länder sind nicht durch Unterdrückung, sondern hauptsächlich mit Hilfe der Fiskal- und Geldpolitik durchzuführen ¹⁾. Da jedoch der Gegenstand dieser Arbeit sich auf die Fiskalpolitik beschränkt, wird in Folgendem auf die Implikationen der Geldpolitik nur kurz eingegangen.

Professor F. Neumark definiert Fiskalpolitik wie folgt ²⁾:

" Fiscal Policy ist die Lehre von den produktions-

1) Vgl. Slesinger, Reuben E., : "Some Problems of Fiscal Policy with Special Reference to India", in: Far Eastern Economic Review, Juni 1958, S. 745. Für eine weitere Begründung dieses Standpunkts siehe unten S.

2) Neumark, F.,: "Wo steht die 'Fiscal Policy' heute?" in: Finanzarchiv N.F., Bd. 19, Heft 1, Tübingen 1959, S. 49

und verteilungspolitischen Motiven, Methoden und Wirkungen finanzwirtschaftlicher Maßnahmen aller Art, soweit diese der Sicherung eines möglichst stetigen und - im Rahmen der durch die herrschenden Gerechtigkeitsideale bestimmten Grenzen - möglichst starken Wirtschaftswachstums bei hohem Beschäftigungsgrad sowie annähernd stabilen Geldwert zu dienen bestimmt sind." Also, wie Prof. F. K. Mann schreibt: "Im Gegensatz zur überlieferten Finanzpolitik will sie die Finanzmaßnahmen in erster Reihe auf wirtschafts- und sozialpolitische Zwecke ausrichten oder sogar die Finanzpolitik den wirtschafts- und sozialpolitischen Zwecken unterordnen. Ihr Ziel, das für viele mit dem des Wohlfahrtsstaates ("welfare economics") zusammenfällt, kann sich daher nicht auf die früher im Vordergrund stehende Finanzierung der Regierungstätigkeit beschränken ¹⁾."

1) Mann, Fritz Karl: "Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft" im: Handbuch der Finanzwissenschaft, hgn. von Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark, Tübingen 1952 1. Band S. 485

Drittes Kapitel

Möglichkeiten einer Fiskalpolitik in Entwicklungsländern

Einleitung

In diesem Kapitel wird zunächst untersucht, worin sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele - welche durch die in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern entstandene und entwickelte "Fiscal Policy" ¹⁾ zu erreichen sind - sowie die entsprechenden Maßnahmen in den fortgeschrittenen und in den wirtschaftlich unterentwickelten Ländern voneinander unterscheiden. Vor allem aber soll gezeigt werden, inwieweit diese Aspirationen der Entwicklungsländer mittels fiskalpolitischer Maßnahmen verwirklicht werden könnten. In diesem Zusammenhang wird der Rolle einer unterstützenden und ergänzenden Geldpolitik besondere Beachtung geschenkt.

Es versteht sich jedoch, daß eine allgemeine Behandlung dieses Themas, wie sie hier unternommen wird, sich nicht ohne gewisse bedeutende Modifikationen auf ein bestimmtes Entwicklungsland anwenden läßt, und zwar deshalb, weil eine realistische Fiskalpolitik für irgendein bestimmtes Land nur nach Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse des betreffenden Landes formuliert werden kann und sie mit den speziell von diesem Land angestrebten Zielen genau im Einklang stehen muß. Zudem muß, wie R. J. Cheliah sagt, "the degree of the elasticity of the system to economic stimuli ²⁾" in Betracht gezogen werden.

1) vgl. Mann, Fritz Karl, op. cit. S. 484

2) Cheliah, R. J., op. cit. S. 20

I. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele

a) Die Ziele in den fortgeschrittenen Ländern

In den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern ist das Niveau des Einkommens pro Kopf, der Ersparnisse und der Kapitalbildung sehr hoch. Das Sozialprodukt wächst ziemlich rasch und fast automatisch. Die meisten dieser Länder sind industrialisiert und der Beitrag der Landwirtschaft zum Sozialprodukt und zur Beschäftigung ist relativ gering. In der Regel werden kapitalintensive Produktionsmethoden angewandt. Wenn eine Arbeitslosigkeit auftritt, dann ist sie zumeist "sichtbar" und nicht "versteckt". Die Volkswirtschaften dieser Länder sind ihrem Charakter nach stark organisiert, integriert und monetisiert, so daß ihre Reagibilität auf wirtschaftspolitische Maßnahmen sehr groß ist ¹⁾. Die nachstehenden vier Gruppen geben die wichtigsten Faktoren an, die die Effizienz der Wirtschaftstätigkeit in den fortgeschrittenen Ländern beeinflussen ²⁾:

- 1) Die Preise von Waren und Dienstleistungen.
 - 2) Der Teil des Nationaleinkommens, der für Konsumgüter und Dienstleistungen ausgegeben wird.
 - 3) Der Beschäftigungsgrad.
 - 4) Die Art der Distribution des Nationaleinkommens.
- Die Ziele, die in den entwickelten Volkswirt-

1) vgl. Cheliah, R. J., op. cit., S. 29

2) vgl. Lindholm, Richard W: Introduction to Fiscal Policy, New York 1955, S. 41 ff.

schaften durch Fiskalpolitik zu erreichen sind, können demnach folgendermaßen bezeichnet werden ¹⁾:

- 1) Eine optimale Allokation der Ressourcen.
- 2) Ein stetiges und möglichst starkes Wirtschaftswachstum.
- 3) Stabilität des Einkommens, der Beschäftigung, der Preise und des Konsums.
- 4) Eine optimale Einkommensdistribution.

b) Die Ziele in den Entwicklungsländern

Die Merkmale und Probleme der Entwicklungsländer wurden weiter oben im ersten Kapitel im einzelnen beschrieben. Dementsprechend können die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele folgendermaßen formuliert werden ²⁾:

- 1) Erreichung einer höheren Wirtschaftswachstumsrate durch Bereitstellung eines möglichst großen Anteils der Arbeitskräfte und anderer Ressourcen der Gesamtwirtschaft zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Dies dürfte jedoch den minimalen Bedarf der Bevölkerung an Konsumgütern nicht antasten.
- 2) Wiederherstellung bzw. Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Stabilität mit Hilfe der einer Inflation vorbeugenden und / oder sie bekämpfenden Maßnahmen, sowie mittels solcher, die den auf dem Weltmarkt auftretenden kurzfristigen Preisschwankungen entgegenwirken.

1) vgl. Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, U. N., New York 1954, S. 1

2) a. a. O. S. 1

3) Eine Verbesserung der gegenwärtigen Verteilung des Einkommens und des Vermögens.

c) Ähnlichkeit der Ziele

Zunächst scheinen die obengenannten Ziele in den Entwicklungsländern und in den fortgeschrittenen Ländern einander zu gleichen. Man sollte sich jedoch durch diese Ähnlichkeit der Ziele nicht irreführen lassen, denn die Unterschiede, die bezüglich der wirtschaftlichen Verhältnisse und der kulturellen, rechtlichen und politischen Atmosphäre zwischen den Entwicklungsländern und den fortgeschrittenen Ländern bestehen, sind zu bedeutend, um ignoriert werden zu können ¹⁾. Diese Unterschiede bedingen die Rangfolge der Ziele. So ist zum Beispiel in den Industrieländern das wichtigste Ziel die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung und der wirtschaftlichen Stabilität, während in den Entwicklungsländern eine Erhöhung der Kapitalbildungsrate und die dadurch ermöglichte Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung im Vordergrund stehen ²⁾.

d) Konflikt zwischen den verschiedenen Zielen

Da jedes einzelne dieser Ziele mit den anderen in Konflikt gerät, ist es erforderlich, unter ihnen gemäß ihrer jeweiligen Bedeutung eine Rangfolge aufzustellen. Es ist z. B. sehr wahrscheinlich, daß die Bemühungen, die wirtschaftliche Entwicklung zu beschleunigen, einen inflationären Druck verursachen können, da zwischen Investitionen und der tatsächlichen Produktion von Konsumgütern zwangsläufig

1) vgl. Taxes und Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, U. N., op. cit., S. 1

2) vgl. Slesinger, Reuben E., op. cit., S. 744

"time lags" entstehen. Diese Folgeerscheinung läßt sich jedoch mit den Zielen der wirtschaftlichen Stabilität und der "gerechten" Verteilung des Einkommens nicht vereinbaren. Ebenso besteht die Gefahr einer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung, wenn eine redistributive Fiscal Policy zu weit getrieben werden sollte. Denn eine solche Politik würde die Klassen eliminieren, die tatsächlich sparen und investieren würden. Es ist daher notwendig, daß die redistributiven Maßnahmen in dem Maße betrieben werden, in dem sie eine wirtschaftliche Entwicklung nicht aufhalten, sondern fördern; denn die wirtschaftliche Entwicklung ist nicht lediglich ein Selbstzweck, sondern gleichzeitig die Basis für eine zukünftige Verwirklichung der anderen Ziele, nämlich der wirtschaftlichen Stabilität und der gerechten Verteilung des Nationaleinkommens und des Vermögens.

II. Unterschiede zwischen den fortgeschrittenen und den unterentwickelten Volkswirtschaften bezüglich der Anwendbarkeit fiskalpolitischer Maßnahmen
a) Allokation von Ressourcen

In einer hochentwickelten Volkswirtschaft ermöglicht ein hohes Einkommensniveau die Entstehung umfangreicher geschäftlicher und privater Ersparnisse. Die Hauptaufgabe der Fiscal Policy besteht darin, eine produktive Anlage dieser Ersparnisse durch steuerliche Maßnahmen so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Zudem müssen Maßnahmen ergriffen werden, die die Schwankungen im Umfang der Kapitalbildung ausgleichen ¹⁾.

1) vgl. Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 2

Fiskalpolitik hat den gesamten Strom der Kaufkraft zu regulieren, um die effektive Nachfrage zu bestimmen und eine Vollbeschäftigung zu garantieren bzw. zu erreichen. Demgegenüber wird in Entwicklungsländern, wie bereits erwähnt, eine schnelle Kapitalbildung angestrebt. Daher ist die Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik eine entsprechende "re-allocation of resources" zu erzielen. Sie hat sich nicht so sehr mit der Gesamtnachfrage, als vielmehr mit der Zuteilung der Nachfrage zwischen Konsum und Investition einerseits und unter den verschiedenen Formen der Investition andererseits, zu beschäftigen ¹⁾.

b) Begrenzte Anwendbarkeit einer "expansionist Fiscal Policy"

Unter den besonderen Bedingungen, die allgemein in den Entwicklungsländern herrschen, führt eine Zunahme der Investitionen zunächst zu einer Erhöhung des Einkommens und der Beschäftigung. Eine nachfolgende Steigerung müßte durch eine sekundäre Zunahme des Einkommens, der Erzeugung und der Beschäftigung in der Konsumgüterindustrie entstehen. Aber die sekundären, tertiären und weiteren Steigerungen des Einkommens, der Produktion und der Beschäftigung (die gemäß dem Multiplikatorprinzip erzielt werden) bleiben trotz der ausgesprochen hohen Propensität

1) Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 2

zum Konsum aus ¹⁾. Dies ist darauf zurückzuführen, daß keine brachliegenden Produktionsfaktoren vorhanden sind und daher die Erzeugung von Konsumgütern nicht gesteigert werden kann. In der Tat könnte die Angebotskurve der landwirtschaftlichen Produkte möglicherweise sogar zurückgleiten, da die Landwirte bei einer Steigerung der Agrargüterpreise in ihren privaten Verbrauch erhöhen und so den zum Verkauf bestimmten Anteil ihrer Erzeugnisse reduzieren könnten ²⁾. Dies würde zu einer weiteren Preissteigerung führen und die Auswirkung des Multiplikators verzögern. Eine erstmalige Vermehrung der Investitionen führt daher zwar zu einer sekundären und tertiären Zunahme des Geldeinkommens, jedoch nicht zu einer nennenswerten Steigerung von Produktion und Beschäftigung ³⁾. Mit anderen Worten führt eine "expansionist Fiscal Policy" unweigerlich zur Inflation.

Es erhebt sich die Frage, ob die Keynes'sche Analyse vollkommen an den Problemen der Entwicklungsländer vorbeigeht. Um sie beantworten zu können, muß man zwischen kurz- und langfristigen Maßnahmen klar unterscheiden. Für eine kurzfristige "anti-depression" oder Stabilisierungspolitik kann die Keynes'sche Theorie von einigen Nutzen sein. Aber selbst in normalen Zeiten besteht zumindest in den dichtbesiedelten Entwicklungsländern ein hoher Grad von versteckter Arbeitslosigkeit; u n d u m

1) Slesinger, Reuben E., op. cit., S. 746

2) vgl. a. a. O. S. 746

3) vgl. a. a. O. S. 746

dieses Problem zu lösen, sind langfristige wirtschaftspolitische Maßnahmen erforderlich ¹⁾. Mit anderen Worten, Unterbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit ist in den Entwicklungsländern hauptsächlich durch eine Entwicklung der Wirtschaft zu beseitigen. Wenn versteckte Arbeitslosigkeit ignoriert wird und nur "sichtbare" Arbeitslosigkeit berücksichtigt wird, besteht in den Entwicklungsländern Vollbeschäftigung. Aber sie besteht auf einem niedrigen Einkommensniveau, und dieses Niveau muß gehoben werden. Wenn jedoch versucht wird, zur Lösung langfristiger Probleme kurzfristige Maßnahmen anzuwenden, so ist mit unerwünschten oder sogar katastrophalen Folgen zu rechnen. Obgleich sowohl in einer entwickelten als auch in einer unterentwickelten Volkswirtschaft ein höherer Beschäftigungsgrad auf eine Erhöhung der Investitionen folgt, sollte man bedenken, daß diese Erhöhung in einer entwickelten Volkswirtschaft durch den Einfluß des Multiplikators zustande kommt; im Falle einer unterentwickelten Volkswirtschaft jedoch wird sie über eine längere Zeitspanne hinweg durch eine Steigerung der Produktion und beschäftigungsschaffenden Kapazität der Wirtschaft ermöglicht ²⁾.

III. Funktionen einer Fiskalpolitik in Entwicklungsländern

Um die produktive- und beschäftigungsbeschaffende Kapazität einer unterentwickelten Volkswirtschaft zu steigern, muß die Fiskalpolitik folgende

1) a. a. O. S. 746

2) a. a. O. S. 746

Funktionen erfüllen ¹⁾:

- 1) Der Regierung Mittel übertragen, besonders zur Finanzierung wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme.
- 2) Die Höhe und Verwendung privater Investitionen beeinflussen.
- 3) Private Ersparnisse der Regierung übertragen und umgekehrt, um eine möglichst hohe Produktivität der Ersparnisse zu erzielen.

a) Schaffung von fixem Sozialkapital

Von dem Standpunkt einer Nettoerhöhung des Bruttosozialprodukts werden die der Regierung übertragenen Mittel am besten genutzt, wenn sie zur Bildung von fixem Sozialkapital und des sog. "human capital" investiert werden. Diese Investitionen stärken Tüchtigkeit und Geschicklichkeit, Wissen, Kraft und Widerstandsfähigkeit der Arbeiter; sie ermöglichen den Unternehmern "external economies", bewahren sie vor einer Überkapitalisierung und schaffen damit eine gesunde Basis für ein reibungsloses Wirtschaftswachstum. Sie werden als spezielles Verantwortungsgebiet der Regierungen in den Entwicklungsländern angesehen, da die Privatunternehmer entweder nicht interessiert oder nicht in der Lage sind, sie vorzunehmen und zwar aus folgenden Gründen ²⁾:

- aa) Die Investitionen mögen zwar vom sozialen Standpunkt aus sehr vorteilhaft sein,

-
- 1) vgl. Adler, John H.,: "Fiscal Policy in Economic Development", in: Rapport de l'Institut International des Finances Publiques, London 1952, S. 80
 - 2) U. N.: Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 4

doch vom Standpunkt des Privatunternehmers bringen sie zu wenig ein.

bb) Sie werfen erst in der ferneren Zukunft Gewinne ab.

cc) Die zu investierenden Summen sind für private Investoren zu hoch.

Damit das gegenwärtige Konsumsniveau der Massen nicht weiter absinkt, sollen nach Ansicht John H. Adlers, die Mittel für die Finanzierung der Investitionen in fixem Sozialkapital vor allem durch Besteuerung der wohlhabenden Bevölkerungsschichten bereitgestellt werden ¹⁾. Man muß jedoch bedenken, daß eine zu weitgehende Erhöhung der Steuerlast der Begüterten weder wirtschaftspolitisch vertretbar, noch im allgemeinen der Mühe wert sein kann; denn die Reaktion dieser Klassen auf zu hohe Steuern kann darin bestehen, vielmehr ihre Ersparnisse als ihren Konsum zu beschränken ²⁾. Mit anderen Worten kann sie eine bloße Ersetzung der privaten Investitionen durch öffentliche Investitionen zur Folge haben, vorausgesetzt, daß keine direkten Kontrollmaßnahmen wie z. B. Rationierung und Beschränkungen der Einfuhr von Luxusgütern ergriffen werden. In diesem Zusammenhang könnte man darauf hinweisen, daß gegenwärtig in den Entwicklungsländern die Ersparnisse zum größten Teil nicht für die produktiven Investitionen verwendet werden, sodaß eine Ersetzung

1) vgl. Adler, John H., op. cit., S. 83

2) vgl. U.N. Report on Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries, op. cit., S. 39

der unproduktiven privaten Investitionen durch produktive öffentliche Investitionen nur nützlich sein kann. Es darf aber nicht übersehen werden, daß einerseits die Zahl der Begüterten in den Entwicklungsländern relativ gering ist und andererseits eine höhere Steuerlast die Versuchung der Steuerhinterziehung erhöhen wird ¹⁾. Aufgrund dieser Tatsachen kann man sagen, daß es unrealistisch wäre eine für die Bildung des fixen Sozialkapitals ausreichende Steigerung der Regierungseinnahmen allein durch eine Erhöhung der Steuerlast der Begüterten zu erwarten. Daher ist es notwendig, einmal bei der Besteuerung dieser Klassen Maß zu halten, ihre Ersparnisse - wie bereits weiter oben erwähnt - in produktive Wege zu leiten (und dadurch auch die Entstehung eines privaten Unternehmertums zu fördern); und zum anderen auch durch zusätzliche Besteuerung der niedrigeren Einkommensgruppen die notwendigen Mittel zu beschaffen. Wenn die wirtschaftliche Entwicklung bereits eingeleitet und das Volkseinkommen im Steigen begriffen ist, soll die zusätzliche Steuerlast für die niedrigeren Einkommensgruppen zunächst auf die allmählichen Zunahmen ihres Einkommens beschränkt werden. Da diese Gruppen eine hohe Neigung zum Konsum haben, wird es nach Meinung J. H. Adlers besonders notwendig sein, ihren Einkommenszuwachs durch zusätzliche Besteuerung abzufangen, wenn man einen Inflationsdruck vermeiden will, der dadurch entstehen kann, daß die Investitionsausgaben schneller ansteigen als das Volumen der Warenproduktion und der Dienstleistungen ²⁾. Ebenso ist ein

1) vgl. u.a. Kaldor, Nicholas: Indian Tax Reform - Report of a Survey, The Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, Government of India, New Delhi 1956, S. 2

2) vgl. Adler, John H., op. cit., S. 83

Wiederauffangen anfänglicher Einkommenssteigerungen bei diesen Gruppen erforderlich, um ein beschleunigtes Wachstum der Bevölkerung oder größeren Müßiggang zu vermeiden, bei der Landbevölkerung eine Erhöhung des privaten Verbrauchs eigener Erzeugnisse zu verhindern, sowie um die Exporte zu steigern und die Importe zu verringern¹⁾. Benjamin Higgins schlägt vor, zu diesem Zweck eine Kopfsteuer unter der Bezeichnung "Entwicklungssteuer" einzuführen. Wenn die Steuersätze relativ niedrig festgesetzt werden, so daß nur die anfänglichen Einkommenssteigerungen durch sie wieder aufgefangen werden, dürfte diese Steuer keine nachteiligen Folgen haben, da sie den gegenwärtigen Lebensstandard nicht verschlechtern würde. Auch vom Standpunkt des sozialen Wohlergehens könnten gegen diese Steuer keine wesentlichen Bedenken geäußert werden, wenn gleichzeitig auch einige progressive Steuern auferlegt werden.²⁾.

b) Förderung privater produktiver Investitionen

Mit dem Ziel, private Investitionen in produktive Wege zu leiten, sollte die Fiskalpolitik in den Entwicklungsländern so gestaltet werden, daß sie einen Anreiz für die Investition im Anlagekapital zum Zweck der Produktion von Waren und Dienstleistungen für den Markt bietet. Andererseits soll sie "risikolose" und unproduktive oder kurzfristige

1) vgl. Higgins, Benjamin, op. cit., S. 520 - 521

2) vgl. a. a. O., S. 520

spekulative Investitionen erschweren. Um dies zu erreichen, stehen folgende Maßnahmen zur Verfügung¹⁾:

1. Eine Regelung, derzufolge Verluste von Nettogewinnen in nachfolgenden Jahren abgesetzt werden können.
2. Großzügige Abschreibungen.
3. Steuerliche Begünstigung für wiederangelegte Gewinne und/oder größere Steuerlasten für Gewinne, die als Dividende ausgeschüttet werden.
4. Eine gründliche Reform des gesamten Steuersystems. In diesem Zusammenhang schlägt Benjamin Higgins ein "self-enforcing and closed incentive tax system" vor, das folgendermaßen umrissen werden kann²⁾:
 - 4a) Eine persönliche Einkommensteuer von etwa 20 % auf Einkommen von über \$ 400,-.
 - 4b) Eine Körperschaftsteuer von etwa 20 %.
 - 4c) Eine allgemeine Umsatzsteuer von ca. 2 %.
 - 4d) Eine Steuer auf alle Aktiva:
 - aa) Bargeld ca. 4 - 8 % je nach Höhe des Betrages (wobei x % des angegebenen Einkommens steuerfrei sind).
 - bb) Schuldverschreibungen etwa 3 - 5 % je nach der Gesamthöhe.
 - cc) Aktien etwa 2 - 3 %.
 - dd) Produktive Aktiva (Werksanlagen und -einrichtungen, Boden mit "geeigneter" Nutzung) ca. 1 - 2 %.

1) vgl. U.N., : Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 10

2) vgl. Higgins, Benjamin, op. cit., S. 525 - 537

- ee) Normales Inventar ca. 2 %.
- 4e) Eine Steuer auf übernormales Inventar ca. 40 %.
- 4f) Ausgabensteuer ca. 6 - 20 % für Einkommensteuerpflichtige je nach Höhe der Ausgaben.

Higgins definiert das Einkommen für steuerliche Zwecke als Gewinn (Dividenden, Zinsen, Mieten, Unternehmerverdienst) + Wertzuwachs (Wertzunahme aller Aktiva abzüglich Erwerb neuer Aktiva) + Löhne und Gehälter. Er drückt diese Definition mathematisch wie folgt aus:

$$Y_t = R + G + W$$

wobei Y_t das zu versteuernde Einkommen, R den Gewinn, G Wertzuwachs und W Löhne und Gehälter bedeuten.

Für die Einkommensteuerzahler wird die Ausgabensteuer auf den gesamten Konsum anzuwenden sein.

Wenn das Volkseinkommen definiert wird als:

$$Y = R + W = C + I$$

(wobei I für Investition im Sinne jeden Erwerbs von Aktiva steht), und da der Definition nach $G = \Delta A - I$ ist, (wobei A die gesamten Aktiva darstellt), wird das zu versteuernde Einkommen wie folgt sein:

$$Y_t = C + I + (\Delta A - I) = C + \Delta A$$

Nach Higgins besitzt das oben skizzierte Steuersystem "built-in" Ansporn-Eigenschaften. Jeder Steuerzahler könnte die auf seinem Einkommen liegende Steuerlast auf ein Mindestmaß verringern, wenn er einen maximalen Anteil seines Einkommens für den Erwerb von produktiven Anlagen, wie z.B. Aktien oder Staatsschuldverschreibungen verwendet. Auf der anderen Seite würden spekulative Investitionen in Vorräten unrentabel sein.

Da der Wertzuwachs der Definition nach Einkommen minus Konsumausgaben plus Erwerb von Aktiva ist, wird der Teil des Einkommens, der als Bargeld behalten wird, zweimal versteuert, nämlich als erworbenes Einkommen und als Wertzuwachs. Dies ist erforderlich zum Zwecke der automatischen Durchführung, denn nur auf diese Weise ist es für den Steuerzahler von Vorteil, seine Transaktionen in Aktiva und seine Konsumausgaben anzugeben. Darüber hinaus werden die Steuerzahler so angeregt, z.B. Schatzanweisungen zu kaufen, anstatt Bargeld zu horten. Transaktionen in Wertpapieren müssen von beiden Partnern gemeldet werden, damit eine Steuerhinterziehung unmöglich wird. Bei der gegenwärtigen inflationären Lage der meisten Entwicklungsländer ist es wahrscheinlich nicht besonders vorteilhaft, die Hortung von Bargeld stark zu erschweren. Es wird daher vielleicht wünschenswert sein, die Definition des Wertzuwachses dahingehend zu korrigieren, daß der Zuwachs des Barvermögens, die über einen bestimmten Prozentsatz des deklarierten Einkommens hinausgehen, von ihr betroffen werden. Damit die Steuerzahler angeregt werden, ihre Konsumausgaben anzugeben wird andererseits der Steuersatz auf Konsumausgaben niedriger sein müssen als auf errechnete Erhöhungen der Barbilanzen. Wenn aber die Spartätigkeit mehr angeregt werden soll als die Konsumausgaben, müßten die Sätze der beiden Steuern zueinander in einem inversen Verhältnis stehen. Das Ziel besteht jedoch in einer Förderung nicht nur der Spartätigkeit, sondern auch der Investitionen. So zahlt der Steuerzahler auf den Erwerb von Aktiva, die nicht als übernormale Vorräte gelten, niedrigeren marginalen

Steuersatz als auf Konsumausgaben.

Ein Anreiz für bessere Nutzung des Bodens kann dadurch erreicht werden, daß die für übernormales Inventar geltende Strafsteuer dort angewandt wird, wo Land brachliegt oder relativ unproduktiv bzw. unpassend verwendet wird. Auf diese Weise kann nicht nur eine bessere und produktivere Nutzung des Bodens gewährleistet werden, sondern Spekulationen in Grundbesitz werden auch unrentabel.

Higgins ist der Ansicht, daß die Errechnung der Steuerverbindlichkeiten nicht schwierig sein wird, da das Verfahren keineswegs die Kapazität moderner Elektronen-Rechenmaschinen übersteigt. Darüberhinaus würden die entstehenden Kosten nur einen kleinen Bruchteil der Verbesserung in der Steuereinzahlung ausmachen. Die Errechnung würde nicht durch das Finanzamt, sondern durch das Statistische Amt erfolgen. Jeder Einkommenssteuerzahler erhielte eine Code Nummer und eine Karte, auf der sein Einkommen, seine Ausgaben und Aktiva maschinell registriert würden. Die Steuerbehörden hätten nur noch die Aufgabe, nach Feststellung der Steuerverbindlichkeiten die Steuer einzuziehen.

Um das oben skizzierte Steuersystem richtig zu werten, muß man das Folgende berücksichtigen: Wenn die obere Grenze der gleichzeitig von Einkommen- und Ausgabensteuer befreiten Einkommen bei \$ 400,-- liegt, wird dadurch die Steuerbasis so ausgedehnt, daß die Verwaltung dieser Steuern selbst mit Hilfe von Elektronen-Rechenmaschinen kaum zu bewältigen wäre. Dies gilt besonders in

Anbetracht der Tatsache, daß die Mehrheit der Bevölkerung nicht an direkte Besteuerung gewöhnt ist, und da die Steuermoral im Vergleich mit der der fortgeschrittenen Länder nicht hoch genug ist, werden die Administrationskosten umso mehr ins Gewicht fallen, je breiter die Steuerbasis ist. Vor allem dürften die Verwaltungskosten, die durch die Steuerfahndung verursacht werden, ebenfalls beträchtlich steigen. Außerdem bleibt es sehr wahrscheinlich, daß ein Teil der Steuerfahndungsbeamten korrupt ist und daß eine Anzahl der Fälle von Steuerhinterziehung den Finanzämtern daher überhaupt nicht bekannt werden. Es scheint, daß Higgins bei der Abfassung seines Systems das Vorhandensein einer Geldwirtschaft voraussetzte. In Wirklichkeit jedoch ist ein sehr großer Teil der Wirtschaft in den Entwicklungsländern nicht monetisiert. So ist es besonders im landwirtschaftlichen Sektor sehr schwierig, die Höhe des Einkommens zu schätzen; infolgedessen wird die Erhebung von direkten Steuern sehr erschwert.¹⁾ Ebenso können indirekte Steuern wie die Umsatzsteuer unwirksam werden, wenn in einer Volkswirtschaft die geschäftlichen Transaktionen zu einem großen Teil nach dem Tauschsystem abgewickelt werden. Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Möglichkeit für ein gutes Funktionieren des obigen Systems einschränkt, ist der hohe Prozentsatz von Analphabeten in den meisten Entwicklungsländern; denn die Bevölkerung müßte wenigstens lesen und schreiben können, um eine Steuererklärung einzureichen, um die Steuer-

1) vgl. Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, U.N., op. cit., S. 3

bestimmungen zu verstehen und um richtig buchführen zu können.

Hieraus ist zu schließen, daß das von Higgens vorgeschlagene System nur nach gewissen bedeutenden Änderungen, die den jeweils herrschenden Bedingungen Rechnung tragen, in den Entwicklungsländern Anwendung finden könnte. Aber in diesem Falle würde es wahrscheinlich seinen "self-enforcing" Charakter einbüßen.

c) Förderung von Kreditinstitutionen.

Von großer praktischer Bedeutung für das Ziel, privaten Unternehmern zu produktiven Investitionen Anreiz zu geben (oder vielen potentiellen Unternehmern die Möglichkeit zu geben, überhaupt ein selbständiges Geschäft zu gründen), ist die Funktion der Fiskalpolitik, das Gedeihen von Kreditinstituten für langfristige und mittlere Darlehen zu fördern. Organisierte Geld- und Kapitalmärkte wird man in vielen Entwicklungsländern vergeblich suchen. Vor allem dort, wo das Banksystem sich nach dem britischen Vorbild entwickelt hat, beschränkt sich die Tätigkeit der Banken meist darauf, kurzfristige Kredite an Handelsunternehmen zu vergeben. Private Geldausleiher und Wucherer bilden eine zusätzliche Kreditquelle; und der Geldmarkt setzt sich hauptsächlich aus diesen drei Instituten zusammen. Reale Investitionen von längerer Dauer werden oft durch eigene Ersparnisse und durch Anleihen bei Verwandten, Freunden oder Bekannten finanziert ¹⁾. In ländlichen

1) vgl. Iversen, Carl: "Fiscal Policy in Underdeveloped Countries", op. cit.. S. 171

Gegenden gibt es fast gar keine gut organisierten Kreditinstitute, obgleich, wie J. H. Adler hervorhebt, besonders im landwirtschaftlichen Sektor schon geringe Erweiterungen des Kapitals zu einer großen Produktionssteigerung führen können ¹⁾. Daher könnten Steuereinkünfte vorteilhaft dazu verwendet werden, Kreditinstitute zu finanzieren, die von privaten Investoren nicht gegründet werden können. Diese Institute werden auch bei der Mobilisierung der kleinen Sparbeträge zum Zweck der Investition mithelfen. ²⁾.

Das Fehlen eines Kapitalmarkts bringt folgende Nachteile mit sich ³⁾:

1. Die Zinssätze mittlerer und langfristiger Kredite variieren von Fall zu Fall und wahrscheinlich auch von Ort zu Ort.
2. Diese Zinssätze wären niedriger, wenn langfristige Kredite auf bequemere und weniger riskante Weise durch einen Kapitalmarkt zu erhalten wären.
3. Einige der fähigsten und unternehmendsten Einzelpersonen können infolge des Kapitalmangels kein Geschäft aufbauen.
4. Eine natürliche Folge der obigen Umstände ist, daß es nicht immer die vorteilhaftesten Investitionen sind, die tatsächlich vorgenommen werden.
5. Das Volumen der Investitionen ist kleiner als wenn ein Kapitalmarkt vorhanden wäre.

1) vgl. Adler, John H., op. cit., S. 88

2) a. a. O., S. 88

3) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 171

Der Aufbau eines Kapitalmarktes würde daher zur Vereinheitlichung der Zinssätze auch zwischen den einzelnen Orten führen; sie würde das Volumen der realen Investitionen erhöhen und die Kontrollgewalt der Zentralbank über die Wirtschaft stärken, die durch erfolgreiche Offenmarkt-Politik ausgeübt wird ¹⁾.

d) Gründung von "Public Corporations"

Private Ersparnisse können für Investitionen mobilisiert werden durch die Gründung von "Public Corporations", die in der Hauptsache aus Staatseinnahmen finanziert werden und dazu dienen, gewisse Industrien zu entwickeln, für die aus verschiedenen Gründen kein privates Kapital zur Verfügung steht ²⁾. Diese Körperschaften können Projekte fertigstellen, die sie als Aktiengesellschaften organisieren und deren Aktien sie später an die Öffentlichkeit verkaufen. Der Verkaufserlös dieser Aktien kann zur Finanzierung weiterer Investitionen verwendet werden.

IV. Inflatorische Finanzierung

Da eine inflatorische Finanzierung der Investitionen als eine Alternative zu einer entwicklungsfördernden Fiskalpolitik angesehen wird, soll im folgenden das

1) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 171

2) s. S. 54-55 oben

Für und Wider dieser Alternative erörtert werden.

a) Profit-Inflation

Es läßt sich argumentieren, daß das Niveau privater Investitionen erhöht werden kann, indem durch eine Inflation, der Wirtschaft "Zwangsparsarnisse" auferlegt werden. Eine Expansion des Geldumlaufs, die durch eine "expansionistische Geldpolitik verursacht wird, würde die Nachfrage nach Konsumgütern und infolgedessen auch deren Preise steigern. Auf diese Weise werden private Investitionen angeregt, denn unter dem Einfluß inflatorischer Preissteigerungen würde (praktisch) jede Investition rentabel erscheinen. Tatsächlich würden die Unternehmer größere Gewinne auf Kosten der ärmeren Bevölkerungsschichten erzielen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß diese Schichten über ein ziemlich gleichbleibendes Nominaleinkommen verfügen. Das Realeinkommen der Unternehmer würde sich also erhöhen, und da sie mehr zum Sparen neigen, könnten aus ihren vermehrten Ersparnissen weitere Investitionen finanziert werden ¹⁾.

b) Defizit-Finanzierung

Bringt eine expansionistische Geldpolitik keine genügende Steigerung der Investitionen zustande, so könnte sie durch eine direkte Erhöhung der öffentlichen Investitionen ergänzt werden, deren Finanzierung durch ein Budget-Defizit ermöglicht wird. Eine solche Politik würde auch zu einer Steigerung der Nachfrage nach Konsumgütern und infolgedessen zu höheren Gewinnen führen. In diesem Falle käme es jedoch mehr

1) vgl. für dieses Argument: Iversen, Carl, op. cit.
S. 162

auf die direkte Erhöhung der öffentlichen Investitionen als auf die sekundären Auswirkungen auf die private Investitionstätigkeit an ¹⁾.

Die "time-lags" zwischen einmal den inflationären Preissteigerungen sowie Steigerungen der Lebenshaltungskosten und der Forderung eines Ausgleiches von seiten der Lohnarbeiter und anderer "fixed-income groups" und zum anderen zwischen der Vorbringung der Ausgleichsforderungen und ihrer Durchsetzung werden in den Entwicklungsländern viel größer sein als in den fortgeschrittenen Ländern. Das liegt daran, daß in den ersteren die Zahl der Lohnarbeiter verhältnismäßig sehr klein ist. Außerdem - und in gewissem Maße auch infolgedessen - sind die Gewerkschaften nicht stark genug, um ihre Ausgleichsforderungen bei den Arbeitgebern verhältnismäßig früh durchsetzen zu können. Daher werden in der Zwischenzeit die Empfänger gleichbleibenden Nominal-einkommens ihren Konsum entsprechend den Preissteigerungen reduzieren müssen; denn infolge der Reduzierung seines Realeinkommens wird dieser Teil der Bevölkerung nun nicht mehr so viele Konsumgüter kaufen können wie bisher. Somit wird ein Teil der bislang zur Konsumgüterproduktion verwandten produktiven Ressourcen frei; und wenn diese Ressourcen beweglich genug sind, könnten sie nunmehr für Investitionen benutzt werden ²⁾. Dies bedeutet, daß

1) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 162

2) a. a. O., S. 163

die Lohn- und Gehaltsempfänger, Rentner usw., die auf diese Weise ihren Konsum einschränken müssen, "zum Sparen gezwungen" werden.

c) Nachteile einer Inflation

Ein Zwangssparen dieser Art kann jedoch kaum als ein dauerhaftes Phänomen betrachtet werden. Im Laufe der Zeit wird es bei einer Häufung der Preissteigerungen unmöglich, die Erfüllung der Ausgleichsforderungen noch länger zu umgehen. Somit werden die Zeitabstände zwischen Preis- und Lohnsteigerungen sich immermehr verkürzen. Die Folge wäre eine "hyper-inflation" ¹⁾. Auf diese Weise führt die Inflation, wie Prof. Neumark hervorhebt, früher oder später zu "einer Erschütterung der inneren wie der äußeren finanziellen Stabilität und hört dann auf 'incentives for investments' zu erzeugen" ²⁾. Zudem würde selbst in den Anfangsstadien der Inflation, in denen tatsächlich ein "Zwangssparen" möglich ist, jede zusätzliche Investitionseinheit mehr als eine zusätzliche Spareinheit erforderlich machen ³⁾. Dies liegt daran, daß die Unternehmer, die größere Gewinne erzielen (trotz ihrer hohen Sparneigung), nicht nur ihre Ersparnisse, sondern auch ihren Konsum erhöhen würden.

1) vgl. Bernstein, E.M., und I.G. Patel: "Inflation in Relation to Economic Development" in: IMF Staff Papers II Nr. 3 1952, S. 363 - 382

2) Neumark, F.: "Die Politik der öffentlichen Ausgaben im Dienste der inneren und äußeren finanziellen Stabilität", in: Institut International de Finances Publiques, 1954, S. 108 .

3) vgl. Grove, D.L.: Central Banking in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 10

Im Gegensatz zur Gewinninflation bringt jedoch die Defizitfinanzierung der öffentlichen Investitionen in diesem Zusammenhang einen klaren Vorteil mit sich, insofern, als die marginale Propensität der Regierung zum Sparen gleich 1 ist. Aber selbst der Regierung wie den privaten Geschäftsleuten kann es geschehen, daß sie sich zu verschwenderischen oder unproduktiven Ausgaben verleiten läßt ¹⁾. Außerdem können die laufenden Ausgaben der Regierung durch vermehrte Transferleistungen steigen, wenn die Regierung versucht, die ihren Angestellten auferlegten sozialen Kosten der Inflation zu neutralisieren.

Eine Inflation fördert durch die Redistribution des Einkommens hauptsächlich Investitionen in den Industriezweigen, die für den Konsumbedarf der begüterten Klassen produzieren, d.h. vor allem in den Luxusgüterindustrien. Sie macht Spekulationen rentabel, und kann eine gesellschaftliche Anschauung fördern, die für das gesunde Wirtschaftswachstum schädlich ist ²⁾. Lager-Investitionen werden rentabler, und dadurch verringern sich die für produktive Investitionstypen verfügbaren Ressourcen. Als Sicherung gegen Geldentwertung wird mehr in Grundbesitz investiert. Viele Ersparnisse werden in Form von Devisen gehortet, da der Wert der Landeswährung abnimmt und die Devisenspekulanten

1) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 164

2) Grove, D.L., op. cit., S. 10

damit rechnen, bei einer Abwertung Gewinne einzustecken. Infolgedessen stehen für die Importe, die der wirtschaftlichen Entwicklung dienen sollen, weniger Devisen zur Verfügung. Die Exportindustrien werden schwer getroffen, da die steigenden Erzeugungskosten zu konkurrenzfähigen Exportpreisen in keinem Verhältnis stehen. Auf Grund der Benachteiligung der Exportindustrien werden weitere Investitionen im Exportsektor verhindert. Da die Importeure hohe Gewinne erzielen, tendieren die Ressourcen zu einer Abwanderung in den Importsektor. Eine Redistribution des Einkommens von den Exporteuren auf die Importeure führt zu einer Verlangsamung der Wachstumsrate des Volkseinkommens ¹⁾.

Eine Inflation neigt dazu, die optimale "allocation of resources" zwischen den verschiedenen Unternehmen und innerhalb der einzelnen Unternehmen zu beeinträchtigen. Fast alle Firmen scheinen gute Gewinne zu erzielen, da Buchungsmethoden benutzt werden, die die gestiegenen Kosten für die Ersetzung von Inventaren, Anlagen und Einrichtungen nicht gebührend berücksichtigen. Selbst leistungsunfähige Unternehmen scheinen Gewinne zu bringen und werden daher weder aufgegeben noch zum Zweck einer wirkungsvolleren Nutzung ihrer Mittel umorganisiert ²⁾.

Eine Inflation hat weiter die Tendenz, die Entstehung und das Wachstum jener Geldinstitute zu hemmen, die zur Mobilisierung kleiner Ersparnisse, wie z. B.

1) vgl. Grove, D.L., op. cit., S. 12

2) a. a. O., S. 12

Lebensversicherungen, Sparbanken und Wertpapiermärkte, notwendig sind; denn diese Institute sind nicht in der Lage, Sicherheiten gegen eine Verminderung des Realwertes der Ersparnisse zu leisten ¹⁾.

Eine Inflation führt zu einer Verschwendung persönlicher Fähigkeiten und Talente, da sie viele der fähigsten Personen dazu verleitet, sich auf Spekulationen zu verlegen, anstatt produktive Unternehmen zu führen. Da die Entwicklungsländer bestrebt sind, durch wirtschaftliche Entwicklung einen höheren Lebensstandard zu erreichen, sollten diese Personen besonders gefördert werden, ihre Fähigkeiten zur Erreichung dieses Zieles auszunutzen. Unter dem Einfluß einer Inflation geschieht jedoch gerade das Gegenteil ²⁾.

Indem sie die Reichen bereichert und die Armen noch ärmer macht, hemmt eine Inflation das Wachstum einer aufgeklärten Mittelschicht und verhindert so die Entwicklung demokratischer Institutionen und die Erlangung politischer Stabilität, die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes von großer Bedeutung sind ³⁾.

d) Zurückgestaute Inflation

Man könnte argumentieren, wenn die Regierung für

1) vgl. Grove, D.L., op. cit., S. 12

2) a.a.O., S. 13

3) a.a.O., S. 10

einen wesentlichen Teil des Entwicklungsprogramms verantwortlich sei, könne sie zu einer Defizitfinanzierung ihre Zuflucht nehmen und gleichzeitig direkte Kontrollen einschalten, um einem Inflationsdruck zu steuern. So könne sie durch direkte Einfuhrkontrollen, Devisenbewirtschaftung und Steuern, die die Konsumfunktion herunterdrücken, die Zahlungsbilanz im Gleichgewicht halten. Zudem könne sie auf anderen Wirtschaftssektoren eine Kontrolle über die Investitionen sowie über Preise und Löhne ausüben ¹⁾.

In der Praxis können jedoch solche Kontrollen in einer unterentwickelten Volkswirtschaft kaum wirksam sein. Dies ist darauf zurückzuführen, daß in einer solchen Volkswirtschaft die Administration im allgemeinen schwach und das Kredit- und Bankwesen rudimentär ist, während das Steuersystem sich noch in den Anfangsstadien befindet ²⁾. Außerdem entstehen durch solche Kontrollen soziale Mißstände, wie z.B. der Schwarzhandel. Im Endeffekt verursachen direkte Kontrollen Erschütterungen der Preisstruktur, und durch ihre "disincentive"-Wirkungen können sie indirekt zu einer Verstärkung des Inflationsdruckes beitragen ³⁾.

1) vgl. Meier, G.M., und Baldwin, R.E.: Economic Development, New York 1957, S. 354

2) a.a.O., S. 354

3) vgl. Neumark, Fritz, "Die Politik der öffentlichen Ausgaben im Dienste der inneren und äußeren finanziellen Stabilität", op. cit. S. 108-109

Aus all diesen Gründen ergibt sich also, daß die Inflation kein wirksames Mittel zur Förderung des Wirtschaftswachstums in einer unterentwickelten Volkswirtschaft darstellt. Eine Politik der Finanzierung öffentlicher Investitionen mittels der Besteuerung ist dagegen, wie Professor Neumark betont, vorzuziehen, da eine solche Politik, wenn auch eine ziemlich langsame, dafür aber eine relativ störungsfreie Entwicklung ermöglichen wird ¹⁾.

V. Implikationen eines ausgeglichenen Staatshaushaltes

Angesichts der relativ hohen und weiter ansteigenden Forderungen für öffentliche Investitionen zwecks der wirtschaftlichen Entwicklung ist es jedoch zu bezweifeln, ob die Entwicklungsländer im allgemeinen überhaupt imstande sein werden, ihren Staatshaushalt auszugleichen. Nimmt man aber dennoch an, daß dies möglich ist, so können selbst dann, wie Haavelmo es in seinem "balanced budget theorem" zeigt, die Nettoauswirkungen der Besteuerung und der Staatsausgaben expansionistisch sein, obgleich nicht im gleichen Maße wie bei einer Defizit - Finanzierung ²⁾. Das Haavelmo Theorem stützt sich auf die Annahmen, daß die Verteilung des Einkommens und damit die marginale Propensität zum Konsum der Gesellschaft als Ganzes unverändert bleibt (d. h. selbst wenn keine Redistribution der Einkommen gegen die "Sparer" und zugunsten der "Verbraucher" erfolgt) ³⁾, und daß die Regierung ihre

1) vgl. Neumark, Fritz, op. cit., S. 109

2) vgl. u. a. Haberler, Gottfried: "Multiplier Effects of a Balanced Budget: Some Monetary Implications of Mr. Haavelmo's Paper", in: *Econometrica*, Vol. XIV, 1946, S. 149

3) vgl. Haavelmo, Trygve: "Multiplier Effects of a Balanced Budget", in: *Econometrica*, Vol. XIII, 1945, S. 311 - 318

Ausgaben rationell und intelligent genug plant, um eine vorübergehende Hortung von Steuergeldern sowohl durch die Steuerzahler als auch durch die Regierung selbst zu vermeiden ¹⁾. Eine vereinfachte Version des Haavelmo Theorems ist die folgende ²⁾:

Y sei das Volkseinkommen, E die öffentlichen Ausgaben, T Steuereinkünfte und c die marginale Propensität zum Konsum. Die expansionistischen Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben werden dann:

$$\Delta Y = E \cdot (1 + c + c^2 + c^3 + \dots + c^n).$$

Da die Steuern sich auf das Niveau des Volkseinkommens nur durch ihren Einfluß auf die Ausgaben nach der Erhebung auswirken, werden die deflationistischen Auswirkungen der Steuererhebung sein:

$$-\Delta Y = T \cdot (0 + c + c^2 + c^3 + \dots + c^n) .$$

Wenn E gleich T ist, besteht somit der Netto - Effekt des Budgets E - T darin, daß das Volkseinkommen um den Betrag E (oder T) erhöht wird.

Haavelmo versichert sogar, daß in einer Situation der Arbeitslosigkeit und der brachliegenden Ressourcen "there is a definite employment creating effect of public outlays even when they are fully covered by tax revenues. And this is quite true apart from whatever other effects the taxes and the expenditures might have on the distribution of income or on the behaviour of consumers and investors ³⁾."

1) vgl. Haavelmo, Trygve: "Multiplier Effects of a Balanced Budget: Reply", in: Econometrica, Vol. XIV, 1946, S. 156

2) vgl. Higgins, B.: Economic Development, op. cit., S. 498

3) Haavelmo, T.: "Multiplier Effects of a Balanced Budget", op. cit., S. 311 - 312

Die Gültigkeit des Haavelmo Theorem ist insofern begrenzt, als es die " announcement effects" einer bestimmten Steuerpolitik auf die Investitionen, die Auswirkungen jeder Redistribution der Einkommen durch den fiskalischen Prozeß und den Einfluß auf die "incentives", den jede Veränderung in der Zusammensetzung des Volkseinkommens infolge einer verstärkten Tätigkeit der Regierung ausübt, ignoriert ¹⁾. Aber trotz der isolierten Betrachtungsweise, die Haavelmo bei der Formulierung seines Theorems anwandte, kann die bedeutendste Schlußfolgerung seines Theorems nicht bestritten werden: daß ein ausgeglichenes Budget keineswegs immer "neutral" sein muß, sondern unter den Hypothesen expansionistisch wirken kann ²⁾. In diesem Zusammenhang muß jedoch " eine realistische Betrachtung die aktuelle Konjunkturlage sowie die relative Größenordnung des Budgets berücksichtigen ³⁾".

Wenn diese Faktoren beachtet werden, so muß man einerseits zu dem Ergebnis kommen, daß die inflatorischen Auswirkungen in den Entwicklungsländern weniger ausgeprägt sein dürften als in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern. Dies ist darauf zurückzuführen, daß erstens das Budget - besonders dann, wenn sämtliche öffentliche Ausgaben durch Besteuerung gedeckt werden müssen - nicht als eine sehr bedeutende Determinante des Volkseinkommens anzusehen ist und

1) vgl. Higgins, B.: Economic Development, op.cit., S. 499

2) vgl. Neumark, F.: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung" in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, Bd. I, S. 643

3) a. a. O., S. 643

zweitens, weil Transferzahlungen, Sozialversicherung und Subventionen an die Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern keine wesentliche Bedeutung haben, während indirekte Steuern, die überwiegend deflatorisch wirken ¹⁾, im Finanzsystem dieser Länder eine große Rolle spielen. Andererseits aber muß man bedenken, daß in den meisten dieser Länder bereits eine ausgeprägte inflatorische Tendenz vorliegt, so daß vermehrte öffentliche Ausgaben zu einer Verschlechterung der Situation führen können. Somit besteht die Möglichkeit, daß auch in den Entwicklungsländern selbst bei einer unveränderten Einkommensdistribution die Auswirkungen einer steuerlichen Finanzierung steigender öffentlicher Investitionen inflatorisch sein können. Eine Begründung dafür gibt es daran, daß die Regierung eine höhere marginale Propensität zum Konsum bzw. eine niedrigere Liquiditätsvorliebe - zumindest bezüglich der Gelder, die als Steuern abgeführt werden - aufweisen muß als die Steuerzahler insgesamt.

Angesichts der bestehenden "economie inequalities" sowie des niedrigen Konsumsstandards der Massen in den Entwicklungsländern ist anzunehmen, daß die Steuerpolitik,

- vor allem aus sozialpolitischen Gründen - eine gewisse Redistribution der Einkommen zugunsten der "Verbraucher" an-

1) vgl. zur Abhandlung der allgemeinen Bedeutung derartiger Transaktionen in bezug auf das "balanced-budget theorem" Peacock, Alan T., "Neuere Entwicklungen in der Theorie der 'Fiscal Policy'" in: Finanzarchiv N.F., Tübingen 1955/56, Bd. 16, S. 296-302

streben wird. Wenn eine solche Politik verfolgt werden sollte, würden die Auswirkungen eines ausgeglichenen, aber steigenden Staatshaushaltes inflatorisch sein. Demgegenüber würden jedoch diese Auswirkungen in gewissem Grade durch die deflationistischen Effekte auf die Investitionstätigkeit ausgeglichen werden ¹⁾. Es wäre aber sinnwidrig - besonders im Falle der Entwicklungsländer -, eine Abnahme der privaten produktiven Investitionen zu erstreben.

Eine Folge des Haavelmo-Theorems ist, wie Higgins hervorhebt, daß das Budget nur dann "neutral" sein kann, wenn das Verhältnis der öffentlichen Ausgaben zu den Steuereinnahmen gleich der marginalen Propensität zum Konsum aus dem Volkseinkommen ist ²⁾. Mit anderen Worten: das Verhältnis zwischen Budgetüberschuß und den gesamten Steuereinnahmen darf nicht anders sein, als 1 minus der marginalen Propensität zum Konsum aus dem Volkseinkommen. Nach Higgins kann man realistischerweise für die Entwicklungsländer eine marginale Propensität zum Konsum aus dem Volkseinkommen von $\frac{4}{5}$ annehmen ³⁾. Hieraus folgt, daß ein Überschuß von ca. 20 % der gesamten Steuereinnahmen erforderlich wäre, wenn das Budget neutral sein soll. Wenn es jedoch darum geht, eine bestehende Inflation zu bekämpfen, wird der Überschuß sogar noch größer sein müssen. In Wirklichkeit aber, auch wenn ein relativ bescheidener Budgetüberschuß erzielt werden müßte, würde das für viele dieser Länder praktisch dem gleichkommen, daß das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung ceteris paribus um der inneren finanziellen Stabilität willen aufge-

1) vgl. Higgins, B.: Economic Development, op.cit., S.498

2) a. a. O., S.498 u. Fußnote s.S.498-499; in diesem Zusammenhang ist nur die marginale Propensität zum Konsum aus dem Volkseinkommen zu Marktpreisen gemeint

3) a. a. O., s. Fußnote auf S.499

opfert würde. Da es höchst unwahrscheinlich ist, daß irgendeines der Entwicklungsländer sich zu diesem Opfer entschließen würde, könnte man zu dem Schluß kommen, daß sich - zumindest einige inflatorische Auswirkungen nicht vermeiden ließen, wenn die Fiskalpolitik zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung angewandt werden soll. Diese Feststellung darf jedoch nicht einem Argument für inflatorische Finanzierung gleichgesetzt werden, sondern sie dient dazu, die außerordentliche Bedeutung folgender Punkte zu betonen:

1. Daß es unbedingt notwendig ist, die Regierungsausgaben im Rahmen ihrer Mittel beschränkt zu halten und die öffentlichen Investitionen auf die wirtschaftlich produktivsten Projekte - vor allem auf solche, die nicht allzu lange "gestation periods" haben - zu konzentrieren ¹⁾.
2. Daß die Fiskalpolitik allein nicht imstande sein dürfte, das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung und gleichzeitig das der Stabilität zu erreichen ²⁾ : infolgedessen muß sie durch andere ergänzende wirtschaftspolitische Maßnahmen, insbesondere durch eine anti-inflatorische und entwicklungsfördernde Geldpolitik ergänzt werden ³⁾.

-
- 1) vgl. Neumark, F.: "Die Politik der öffentlichen Ausgaben im Dienste der inneren und äußeren finanziellen Stabilität", op. cit., S. 109
 - 2) vgl. Andic, Süphan und Fuad: "Problems of economic and fiscal policy in underdeveloped countries" in: Finanzarchiv N.F. Bd.16, Tübingen 1955/56 S. 486
 - 3) vgl. für die allgemeine Notwendigkeit einer ergänzenden Geldpolitik: Neumark, F. "Wo steht die 'Fiscal Policy' heute?" in: Finanzarchiv, Bd. 19 Tübingen 1959, S. 70

VI. Eine ergänzende Geldpolitik

Die Tatsache, daß die meisten Entwicklungsländer keine hochentwickelten Handelskreditsysteme oder Kapitalmärkte besitzen, besagt in keiner Weise, daß die Wirksamkeit geldpolitischer Maßnahmen zu unterschätzen wäre. Sie erfordert jedoch, wie Higgins betont, "monetary measures of a sort tailor-made for their own institutional framework ¹⁾."

a) Kurzfristige anti - inflatorische Maßnahmen

Die angewandten spezifischen Maßnahmen werden von Land zu Land verschieden sein, je nach der Situation der Volkswirtschaft. Daß diese Maßnahmen aber als ein wirkungsvolles anti-inflatorisches Instrument dienen können, zeigt sich etwa am Beispiel Indonesiens ²⁾. Die bedeutendste in Indonesien angewandte Maßnahme war das System der Vorauszahlung für Devisen. Die Importeure waren verpflichtet, schon bei der Gewährung der Devisenlizenz den vollen Rupiah-Betrag zu zahlen. Außerdem mußten sie im voraus alle "Import - Aufschläge" (Sonderzölle) bezahlen. Mit Hilfe dieser Bestimmung konnte der Geldumlauf 1952 um fast 60 Millionen Rupiahs, 1953 um ca. 1 Milliarde Rupiahs oder etwa 15 % des gesamten Geldumlaufs und 1955 um 2 Milliarden Rupiahs oder 17 % des gesamten Geldumlaufs verringert werden. Diese Reduktion des Geldumlaufs kann zwar in gewissem Maße dadurch

1) Higgins, B., op. cit., S. 564

2) a. a. O. S. 563

wieder ausgeglichen worden sein, daß die Großhändler oder Konsumenten mit Hilfe sonst ungenutzter Bargelder oder Depositen die Importe finanzierten; aber im Endeffekt wurde zweifellos eine anti-inflatorische Wirkung erzielt. Diese Maßnahmen wurden ergänzt durch ein "gentleman's agreement" mit den Banken, demzufolge die Banken sich bereit erklärten, die den Importeuren gewährten Kredite einzuschränken. Daneben wurde den Firmen eine Gewinnübertragung untersagt, die einer Bank gegenüber Verbindlichkeiten hatten. Somit wurden ausländische Firmen gezwungen, ihre Kredite zu liquidieren.

b) Langfristige anti - inflatorische und entwicklungsfördernde geldpolitische Maßnahmen

Bezüglich der Entwicklungsländer im allgemeinen ist David L. Grove der Ansicht, daß die Zentralbank eine Preisspirale verhindern könnte, wenn sie die Höhe der für Unternehmer und Konsumenten erhältlichen Kredite reduziert. Für diesen Zweck kann sie die gesetzlichen Mindestreserven erhöhen, Portfolio-Beschränkungen festsetzen und zusätzliche Mindestreserven auf Erhöhungen sowohl der Depositen als auch der Kredite an private Bankkunden einführen ¹⁾. Wenn jedoch eine wünschenswerte Reallokation der Mittel im privaten Sektor erreicht werden soll, wäre es wirtschaftlich unvorteilhaft, sämtliche Kredite für Privatpersonen ohne Berücksichtigung des Verwendungszwecks, drastisch zu reduzieren. Es sollte vielmehr ver-

1) vgl. Grove, David L., op. cit., S. 19 - 20

sucht werden, einen Inflationsdruck zu bekämpfen, ohne die produktiven Investitionen im privaten Sektor zu beeinträchtigen. Mit anderen Worten, es müssten Maßnahmen ergriffen werden, um die Kredite im privaten Sektor neu zu verteilen, so daß Kredite für produktive Investitionen aus privater Hand zu großzügigen Bedingungen gewährt, während die für andere Zwecke eingeschränkt werden. Eine wünschenswerte Reallokation der Bankkredite kann durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

1. Beseitigung oder Liberalisierung von Beschränkungen langfristiger Kredite bei den Handelsbanken - überall wo solche Beschränkungen bestehen -, und die Zusicherung einer Hilfe Seitens der Zentralbank im Falle plötzlicher und unvorgesehener Abhebung von Depositen.
2. Festsetzung oberer Grenzen bei der Gewährung von Krediten für bestimmte Zwecke.
3. Den Banken kann gestattet werden, gewisse Arten von Krediten oder Investitionen von ihren gesetzlichen Mindestreserven abzuschreiben. Dies würde die Banken dazu anregen, solche Kredite / Investitionen in höheren Maße zu gewähren / vorzunehmen. Um jedoch eine Inflation zu vermeiden, müssten die allgemeinen gesetzlichen Mindestreserven erhöht werden.
4. Hohe zusätzliche Mindestreserven können bei der Vermehrung bestimmter Kreditarten verlangt werden, während für gewisse andere Kreditarten niedrige Mindestreserven festgesetzt werden.
5. Die Zentralbank kann aus ihrem Gewinn einen besonderen Reservefonds errichten zur Deckung bedingter Garantien, die sie im Hinblick auf

die Förderung besonders lohnender Bankkredite gibt. Auf diese Weise könnte das Risiko, das eine Bank bei der Gewährung solcher Kredite auf sich nimmt, verringert oder beseitigt werden.

6. Die Zentralbank kann die allgemeinen Richtlinien der Kreditpolitik staatlicher Entwicklungsbanken oder Institutionen festsetzen und ihnen im Rahmen ihrer selektiven Kreditkontrolle Mittel zur Verfügung stellen.

Die obigen Maßnahmen würden die Investitionen in Vorräten, Hortung von Devisen und luxuriöse Bauten unrentabel machen. Sie würden damit nicht nur eine Inflation bekämpfen oder verhindern, sondern auch - besonders durch eine bessere Zuteilung der Ressourcen - die wirtschaftliche Entwicklung auf einer gesunden Basis fördern ¹⁾. Darüber hinaus würden die Devisenreserven sich vergrößern, so daß die Finanzierung größerer Mengen entwicklungsnotwendiger und anderer wichtiger Importe erleichtert würde.

VII. Externe destabilisierende Faktoren

Wie bereits im ersten Kapitel dargelegt, entstehen Booms und Depressionen in den Entwicklungsländern durch Preisschwankungen auf dem Weltmarkt. In einem Bericht der United Nations Economic Commission for Asia and the Far East heißt es: "It has been estimated on a global basis that a change of only five per cent in export prices is approximately equivalent to the entire annual inflow of private and public capital and government grants to under-developed countries ²⁾. Tatsächlich

1) vgl. Grove, David L., op. cit., S. 14 - 16

2) U.N. Economic Survey for Asia and the Far East, New York 1957, S. 114

betragen in den 9 Jahren 1948 - 1956 die Preisschwankungen bei thailändischem Reis, Ceylon-Tee und indonesischem und malaischem Zinn im Durchschnitt 10 bis 15 %,; bei Burma-Reis, Copra von den Philipinnen und Pakistan-Jute durchschnittlich 15 bis 20 %, während die Kautschukpreisschwankungen von durchschnittlich 30 % unterworfen waren ¹⁾. Die Schwankungen bei den Deviseneinnahmen waren sogar noch größer, da im Volumen der Exporte ähnliche Schwankungen zu verzeichnen waren ²⁾.

a) Auswirkungen internationaler Preisschwankungen auf die Entwicklungsländer

1. Im Falle der Länder, deren Exporte sich auf einige wenige Rohstoffe beschränken, bewirkt eine Wandlung in der Nachfrage des Auslandes im allgemeinen mehr eine Änderung des Einkommens der Rohstoffproduzenten und Exporteure als eine direkte Erhöhung der Arbeitslosigkeit ³⁾. Wenn aber durch das Abnehmen der Exporte tatsächlich eine Arbeitslosigkeit entsteht, so wird diese meistens in versteckter Form auftreten und sich in einer Vermehrung der überflüssigen landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ausdrücken ⁴⁾. Falls die Exportindustrie sich im Besitz von Ausländern befindet, die gewöhnlich ihre Gewinne trasferieren, so wird die einheimische

1) vgl. Higgins, B.,: Economic Development, op. cit., S. 555

2) a. a. O. S. 555

3) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 188. Siehe auch Grove, David L., op. cit., S. 5

4) Higgins, S., op. cit., S. 555

Wirtschaft nicht so hart betroffen werden, da sich die Auswirkungen hauptsächlich bei der Gewinnübertragung zeigen würden. Die entstehenden Schwankungen in den Staatseinnahmen würden jedoch - wegen der großen Bedeutung der Exportsteuern in einer solchen Wirtschaft - destabilisierende Auswirkungen haben ¹⁾.

2. Alle Unternehmen, die mit ausländischen Erzeugern konkurrieren oder importierte Rohstoffe verarbeiten, werden von den Schwankungen der Importpreise direkt betroffen ²⁾.
3. Eine direkte Auswirkung von Preisschwankungen auf Einkommen und / oder Beschäftigung neigt dazu, die einheimische Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen zu beeinflussen und kann sekundäre Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung haben ³⁾. Wie Higgins betont, werden jedoch diese sekundären Multiplikator-Auswirkungen in den Entwicklungsländern schwächer auftreten als in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern. Das liegt daran, daß unterentwickelte Volkswirtschaften weniger integriert sind. Ein großer Teil der Bevölkerung lebt außerhalb der Marktwirtschaft, und der Akzelerator spielt eine relativ geringe Rolle ⁴⁾. Daher breiten sich die Auswirkungen von Preisschwankungen im Außenhandelssektor möglicherweise nicht so schnell und so vollkommen über die

1) Higgins, Benjamin, op. cit., S. 557

2) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 188

3) a.a.O., S. 188

4) Higgins, B., op. cit., S. 555 - 557

ganze Wirtschaft aus., wie es bei fortgeschrittenen exportorientierten Ländern der Fall ist.

4. Ein Defizit oder ein Überschuß in der Zahlungsbilanz kann den Zustrom von Kapital beeinflussen und zu einem Steigen oder Fallen der Zinssätze im Inland führen, das wiederum auf die Bauindustrie und andere Investitionen auswirkt.

b) Anti-zyklische Fiskalpolitik

Aus dem oben Gesagten läßt sich schließen, daß es für einen großen Teil der Bevölkerung in den Entwicklungsländern leichter ist, wie David L. Grove sich ausdrückt, "to ride out a depression", als es in fortgeschrittenen Ländern der Fall ist ¹⁾. Dies bedeutet aber nicht, daß man auf Anstrengungen zur Stabilisierung des Einkommens verzichten könnte, da abrupte und große Schwankungen im Volkseinkommen die Bemühungen um einen ständig steigenden Lebensstandard und eine gerechtere Verteilung des Volkseinkommens in hohem Maße behindern ²⁾.

Die Wirksamkeit ausgleichender fiskalpolitischer Maßnahmen in den Entwicklungsländern wird jedoch begrenzt durch Starrheiten wie z.B. das unelastische Angebot der Agrargüter, die Bedeutung von Sitten und Traditionen, die Schwäche des Gewinn-Motiv und der Mangel an fixem Sozialkapital. Alle diese Faktoren verringern die Mobilität der Ressourcen. Außerdem ist der Anteil der Regierung am Volkseinkommen gering. Infolge dessen stellen die Staatseinnahmen einen unbedeutenden Faktor in der Einkommens-

1) vgl. Grove, David L., op. cit., S. 5

2) a. a. O., S. 5

bildung dar ¹⁾. Zudem wird ein relativ großer Teil der Staatseinnahmen für Verteidigung und Administration verwendet und läßt sich kaum variieren, während ein anderer beträchtlicher Teil der gesamten Staatseinnahmen von Provinzialregierungen und Gemeinden verwaltet wird, so daß der Spielraum einer konsequenten anti-zyklischen Fiskalpolitik weiter eingeengt wird ²⁾. Von nicht geringer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, daß die Steuersysteme der Entwicklungsländer im allgemeinen nicht genügende "built-in flexibility" besitzen und es daher nicht zu erwarten ist, daß sie automatische anti-zyklische Wirkungen haben.

Wie wichtig es für den Erfolg einer Stabilisierungspolitik ist, daß die Regierung einen großen Anteil am Volkseinkommen besitzt, hat Professor Neumark in dem folgenden Beispiel, das sich auf empirische Studien stützt, dargelegt ³⁾. In Groß-Britannien betrugen am Ende des 19. Jahrhunderts die gesamten öffentlichen Ausgaben nur 10 % des Bruttosozialprodukts. Nimmt man die Möglichkeit einer 30prozentigen Zunahme oder Abnahme der öffentlichen Ausgaben an, so würde eine solche Änderung £ 50 Millionen oder nur 3 % des Bruttosozialprodukts betragen haben, und es wäre daher nicht zu erwarten, daß sie auf die Volkswirtschaft als Ganzes einen beträchtlichen Einfluß haben könnte. Demgegenüber beträgt heute der Anteil der Regierung

1) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 183 - 184

2) a. a. O., S. 184

3) vgl. Neumark, Fritz: Schleichende Inflation und Fiskalpolitik, hrsg. vom Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1959, S. 5 - 6

am Bruttosozialprodukt in den meisten fortgeschrittenen Ländern 35 - 40 % ,so daß eine Änderung der öffentlichen Ausgaben um 30 % weitgehende Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft nach sich ziehen dürfte, selbst wenn man verschiedene andere bedeutende Faktoren vernachlässigt, wie z.B. "qualitative Wandlungen der öffentlichen Budgets, wie u.a. die starke (absolute und) relative Ausdehnung von Transferleistungen und öffentlichen Investitionen einerseits, die Steigerung der built-in flexibility des Steuersystems andererseits ¹⁾ ; "denn eine solche Änderung betrüge heute fast £ 2 Milliarden oder fast 12 % des Bruttosozialprodukts." Man muß hieraus in Übereinstimmung mit Professor Neumark schließen, daß im allgemeinen "unterentwickelte Volkswirtschaften mit ihrem überwiegend agrarischen Charakter kaum in der Lage sind, durch autonome, spezifische Maßnahmen Störungen der äußeren Stabilität zu beseitigen ²⁾". Dies schließt jedoch die Möglichkeit eines gewissen Erfolges nicht aus. Folgende Maßnahmen verdienen in diesem Zusammenhang beachtet zu werden:

aa) Steuern, Subsidien und Subventionen

Bestimmte Steuern, Subsidien und Subventionen können unter Umständen mit Erfolg zur Neutralisierung direkter Auswirkungen internationaler Preisschwankungen angewandt werden ³⁾. Exportsteuern können z. B. in Zeiten der Hochkonjunktur einen großen Teil der unerwarteten Gewinne der Exporteure abfangen. Sie dienen dazu, dem

-
- 1) vgl. Neumark, Fritz: Schleichende Inflation und Fiskalpolitik, op. cit., S. 5 - 6
 - 2) Neumark, Fritz: "Die Politik der öffentlichen Ausgaben im Dienste der inneren und äußeren finanziellen Stabilität", op. cit., S. 96
 - 3) vgl. U.N., Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 13

Inflationsdruck in der einheimischen Volkswirtschaft entgegenzuwirken und der Regierung Devisen und Einnahmen einzubringen, die zur Finanzierung der Entwicklungsprogramme verwendet werden könnten. Darüber hinaus könnte aus den überschüssigen Deviseneinnahmen ein Reservefonds gebildet werden, der dazu dienen soll, ein mögliches nachfolgendes Defizit der Zahlungsbilanz auszugleichen. Ebenso könnten Einfuhrzölle aufgelegt oder ihre Sätze erhöht werden, wenn die Importwarenpreise eine deflatorische Tendenz zeigen. Dies würde die Wirtschaft vor einer Deflation schützen, die einheimischen Erzeuger von Import-Substituten vor einer Krise bewahren und möglicherweise die Einnahmen der Regierung erhöhen. In einer Zeit, in der die Exportpreise sinken, könnten Subsidien und Subventionen gewährt werden, um das Einkommen der Erzeuger aufrechtzuerhalten und die Wirtschaft vor einer Depression zu bewahren. Wenn die Importpreise einen inflationären Trend aufweisen, könnten die Einfuhrzölle gesenkt oder aufgehoben, oder es könnten Subsidien für Importe gewährt werden.

Die oben angeführten Maßnahmen zeichnen sich aus durch ihre Flexibilität, durch ihre Fähigkeit, die störenden Einflüsse an der Wurzel zu bekämpfen - d.h. im Import-Export-Sektor - und durch die einfache Handhabung. Aber sie sind nicht im Sinne einer optimalen Entwicklung des internationalen Handels und können zu unwirtschaftlichen Produktionspraktiken führen ¹⁾. Was die Subventionen

1) vgl. U.N.: Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S.

betrifft, so betont Professor Neumark , daß "erstens als vorübergehend gedachte Erziehungsbeihilfen zu dauernden Erhaltungsmaßnahmen werden und daß zweitens, unter Berücksichtigung der sich aus der Aufbringung ihrer Kosten ergebenden Rückwirkungen, laufende Subventionen Nettonachteile für die Gesamtwirtschaft zur Folge haben, da sie eine laxe Betriebsführung in den unterstützten Betrieben begünstigen, zu einer den natürlichen Produktionsbedingungen zuwiderlaufenden 'resource allocation' Anlaß geben und eine allgemeine Tendenz zu protektionistischer Wirtschaftspolitik auslösen ¹⁾". Zudem ergeben sich die Hauptschwierigkeiten in bezug auf 'timing' der verschiedenen Maßnahmen und ebenso daraus, daß die öffentlichen Einnahmen - besonders in Notzeiten - nicht ausreichen können, um ein wirksames Unterstützungsprogramm zu finanzieren. Um die erwünschten Auswirkungen erzielen zu können, müßten die Auferlegung oder Aufhebung von Steuern und die Gewährung oder der Entzug von Subsidien und Subventionen zum günstigsten Zeitpunkt erfolgen. Aber die ungeheuren Schwierigkeiten bezüglich der Konjunkturvoraussage konnten bisher selbst in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern nicht überwunden werden. Das Problem des korrekten "timing" ist daher in den Entwicklungsländern besonders schwierig.

1) Neumark, Fritz: "Die Politik der öffentlichen Ausgaben im Dienste der inneren und äußeren finanziellen Stabilität", op. cit., 103 - 104

bb) Anti-zyklische Anpassung der öffentlichen Investitionen

Eine anti-zyklische Anpassung der öffentlichen Investitionen kann zur wirtschaftlichen Stabilität in den Entwicklungsländern beitragen. Damit jene Investitionen, die einer Depression entgegenwirken sollen, genau zum richtigen Zeitpunkt vorgenommen werden, sollte der Entwicklungsplan eines Entwicklungslandes nach dem Vorschlag von B.Higgins eine Reserve nützlicher - aber kleiner und arbeitsintensiver - Projekte enthalten, welche normalerweise von provinziellen Regierungen und Kommunalverwaltungen durchgeführt werden; denn diese Projekte sind in der Regel flexibler als die größeren Bauprojekte, die gewöhnlich von der Zentralregierung unternommen werden ¹⁾.

Entsteht eine Depression jedoch durch ein Nachlassen der Auslandsnachfrage nach den Exportartikeln eines Entwicklungslandes, so ist sie zwangsläufig von einer Abnahme der Deviseneinnahmen begleitet, die so stark sein kann, daß sie zu einem ernsten Defizit in der Zahlungsbilanz führt. Daher ist es möglich, daß aufgrund der Devisenknappheit nicht alle entwicklungsnotwendigen Importe finanziert werden können, so daß selbst die öffentlichen Investitionen darunter leiden. Es ist aus diesem Grund von ausschlaggebender Bedeutung, daß Fiskal-, Geld- und Handelspolitik derart gestaltet werden, daß sie es der Zentralregierung ermöglichen, in Zeiten der Prosperität

1) Higgins, Benjamin: Economic Development,
op. cit., S. 565

Gold- und Devisenreserven zu schaffen, um Defizite in der Zahlungsbilanz wenigstens in Zeiten kurzfristiger Rezessionen in den fortgeschrittenen Ländern leicht überbrücken zu können. Das heißt jedoch nicht, daß bedeutende Projekte bis zum Beginn einer Depression aufgeschoben werden sollten. Die anti-zyklische Politik während des Booms sollte sich vielmehr darauf beschränken, die Verwendung von Devisen für zusätzlichen Konsum oder entwicklungsfremde Investitionen zu verhindern ¹⁾.

VIII. Redistributive Fiskalpolitik

Wie es aus dem UN-Bericht "Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries" hervorgeht, herrscht in den Entwicklungsländern eine extreme Ungleichheit der Einkommen und des Vermögens. Ein kleiner Teil der Bevölkerung ist unermesslich reich, die breite Masse dagegen beklagenswert arm. Die Reichen leben mehr als üppig, sie spekulieren und horten, während Unterernährung, Krankheiten, schlechte Wohn- und Sanitärverhältnisse, Analphabetentum und Leistungsunfähigkeit das Los der Armen sind. Importierte Luxusgüter sind gefragt, während viele der notwendigen Industrien wegen der Beschränktheit des Marktes nicht aufgebaut werden können. Die Ungleichheit der Einkommen und des Besitzes verletzt das Gerechtigkeitsgefühl und stellt eine potentielle Ursache politischer Instabilität dar. Wenn es

1) vgl. Grove, David L., op. cit., S. 7

- 92 -

Ziel einer Gesellschaft ist, die Lebensbedingungen aller Bevölkerungsschichten zu verbessern, so kann dieses Ziel nicht durch eine bloße Erhöhung des pro-Kopf-Einkommens ohne eine gerechte Verteilung des Volkseinkommens erreicht werden ¹⁾. Es besteht theoretisch die Möglichkeit, daß die Regierung durch eine redistributive Fiskalpolitik auf Kosten von Luxus, Spekulation und Horten den Lebensstandard der Massen hebt und damit einen Teil der Infrastruktur aufbaut, mit dem Ziel, die Produktion zu erhöhen und das Wachstum zu beschleunigen. Darüber hinaus könnte, wenn die Massen einen größeren Anteil an der Kaufkraft besäßen, der einheimische Markt aus-
geweitet werden ²⁾. Ein bedeutender Nachteil einer redistributiven Fiskalpolitik besteht darin, daß Anreiz, Initiative sowie Bereitschaft zur Risikoübernahme beeinträchtigt werden. Andererseits muß man jedoch bedenken, daß diese Ungleichheiten hauptsächlich auf Landbesitz und Spekulation zurückzuführen sind. So könnte man auch argumentieren, daß eine redistributive Fiskalpolitik private entwicklungsfördernde Investitionen kaum beeinträchtigen würde. Unter der Voraussetzung, daß die administrativen und politischen Verhältnisse günstig sind, könnten progressive Steuern, die nach dem Wert des Bodens oder nach dem Nettovermögen berechnet werden, sogar zu einer besseren Nutzung brachliegenden oder nicht optimal genutzten Landes anregen. Bodenspekulationen könnten durch

1) vgl. U.N., Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., S. 18

2) a. a. O., S. 18

eine progressive Besteuerung des Bodenwertzuwachses bekämpft werden.¹⁾.

Tatsächlich ist jedoch die Größe des auf wenige konzentrierten Vermögens in diesen Ländern immer noch zu gering im Vergleich zu der riesigen Zahl der Armen unter die es eventuell zu verteilen wäre. Infolgedessen wäre es notwendig, selbst um eine relativ unbedeutende Erhöhung des Einkommens der Massen durch Redistribution zu erreichen, die höheren Einkommensgruppen dermaßen progressiv zu besteuern, daß dies praktisch einer Enteignung gleich käme. Eine solche Politik wird aber die (fast) einzig mögliche Quelle privater Ersparnisse eliminieren und die Entstehung eines privaten Unternehmertums verhindern, ohne den Armen eine beträchtliche Erleichterung zu bringen und der Regierung eine (zukünftige) Erhöhung der Steuereinnahmen zu versprechen. Hauptsächlich aus diesen Überlegungen ist zu schließen, daß für die Entwicklungsländer augenblicklich eine ausgleichende Redistributionspolitik nur eine sekundäre Bedeutung haben kann. Dagegen ist eine "re-allocation of resources" bei weitem wichtiger. Eine derartige Redistributionspolitik kann nur dann sinnvoll sein, wenn das Volkseinkommen durch wirtschaftliche Entwicklung einen hohen Stand im Verhältnis zu der Zahl der Armen erreicht hat. Daher sollte eine gewisse Reduktion der "economic inequalities" vorläufig darauf beschränkt werden, daß die Regierung u.a. durch progressive Besteuerung (besonders durch hohe Steuersätze auf unproduktive Investitionen und Luxuskonsum) ihre Einnahmen zwecks der Finanzierung ihres Entwicklungsprogrammes - und nicht um unter die Armen zu verteilen - zu erhöhen versucht.

1) vgl. Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, op. cit., s. Fußnote S. 18

IX. Einige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Fiskalpolitik

Zu Ende dieses Kapitels erscheint es notwendig, auf zwei der wichtigsten Vorbedingungen für eine erfolgreiche Fiskalpolitik in den Entwicklungsländern ergänzend hinzuweisen. Im vorigen Kapitel wurde gesagt, daß Effizienz, Ehrlichkeit und Stabilität der Regierung von absoluter Notwendigkeit sind, wenn ein Fortschritt in Richtung auf die erfolgreiche soziale Umstellung und auf einen höheren Lebensstandard der Bevölkerung erzielt werden soll. Diese Bedingung ist besonders bedeutungsvoll für die Formulierung und Durchführung einer konsistenten und langfristigen Fiskalpolitik. Die zwei Vorbedingungen, von denen oben die Rede war, sind wie folgt:

a) Verlässliche Statistiken

Keine Regierung kann eine realistische Fiskalpolitik gestalten, wenn nicht umfassendes und verlässliches Zahlenmaterial vorliegt, etwa über private Konsumausgaben, private Investitionen, Erwerb von Waren und Dienstleistungen durch die Regierung, die Bewegungen der Ressourcen zwischen dem landwirtschaftlichen, dem industriellen und dem kommerziellen Wirtschaftssektor, über die Einkommensverteilung, die Zahlungsbilanz, die Zahl der Arbeitskräfte, Arbeitslosigkeit und die Preisentwicklungen ¹⁾. In Wirklichkeit liegen in den meisten Entwicklungsländern verlässliche Angaben nur in geringem Umfange vor. Wenn diese Länder also danach streben, fiskal-

1) vgl. Iversen, Carl, op. cit., S. 176 - 177

politische Maßnahmen zur Erreichung ihrer verschiedenen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele zu ergreifen, müßten sie sich im höchsten Maße anstrengen, statistisches Material zu sammeln, das als Basis für die Festsetzung der Politik dienen kann. Doch auch hier liegt ein *circulus vitiosus* vor. Die Zusammenstellung verlässlicher Angaben wird erschwert durch das weitverbreitete Analphabetentum, den nicht-monetisierten und agrarischen Charakter der Wirtschaft und die Untüchtigkeit der Verwaltung. Die Aufstellung geeigneter Programme zur Beseitigung des Analphabetentums und zur Entwicklung der Wirtschaft setzt jedoch wiederum verlässliche Daten voraus. Irgendwo muß dennoch ein Anfang gemacht werden; und ein gewisser gradueller Fortschritt läßt sich unter Umständen anfangs sogar mit Hilfe einer "trial-and-error"-Methode erzielen. Gleichzeitig aber sollten die Anstrengungen zur Verbesserung der statistischen Arbeit fortgesetzt werden.

b) Leistungsfähige Administration

Es versteht sich von selbst, daß die Leistungsfähigkeit der Administration eine *conditio sine qua non* für den Erfolg der Fiskalpolitik darstellt. Die Entwicklungsländer sind jedoch, wie bereits weiter oben erwähnt, auch in dieser Beziehung in keiner guten Lage. Eine leistungsfähige Verwaltung läßt sich nur durch Reformmaßnahmen aufbauen, von denen hier nicht alle diskutiert werden können. Zwei der Faktoren sollen jedoch genannt werden, die wohl die

Hauptschuld für die Ineffizienz der Administration tragen, nämlich Stelleninflation und niedrige Besoldungen und Gehälter ¹⁾. Dies führt zu mangelnder Arbeitsfreudigkeit und Ehrlichkeit der Beamten sowie zu unnötigen Verzögerungen in der Erledigung der einzelnen Vorgänge und erschwert Koordinierung. Wie Professor Neumark hervorhebt, begegnen wir auch hier einem *circulus vitiosus*: "Weil einerseits die Zahl der Beamten und Angestellten hoch ist, lassen sich die Gehälter im Interesse der Wahrung der inneren Stabilität nicht heraufsetzen, und weil andererseits das Besoldungsniveau niedrig liegt, ermangelt ein mehr oder minder erheblicher Teil der Beamtenschaft der erforderlichen Arbeitsfreude und / oder Fähigkeit ²⁾." Eine der wichtigsten Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Administration bestünde also darin, daß "eine angemessene Besoldung Hand in Hand mit einer zumindest tendenziellen Einschränkung der Stellenzahl geht ³⁾".

1) vgl. Neumark, Fritz: "Politik der öffentlichen Ausgaben im Dienste der inneren und äusseren finanziellen Stabilität", op. cit., S. 100 - 101

2) a. a. O.

3) a. a. O.

Viertes Kapitel

Die Wirtschaft Pakistans

=====

I. Allgemeine Daten

Pakistan entstand durch die Teilung des Indischen Subkontinents als unabhängiger Staat im Jahre 1947. Das Land besitzt eine Gesamtfläche von 944.669 km² und hatte 1951 eine Bevölkerung von 75,8 Millionen. Zwischen den beiden Provinzen - Ost- und Westpakistan - liegt eine Entfernung von fast 2.000 km. Ostpakistan besitzt nur 16% der Gesamtfläche, aber 56% der Gesamtbevölkerung des Landes, während Westpakistan 84% der Fläche besitzt und nur 44% der Bevölkerung. Ostpakistan gehört mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 298 Personen pro km² zu den dichtestbesiedelten Gebieten der Welt ¹⁾. Demgegenüber beträgt die Bevölkerungsdichte in Westpakistan nur 42 Personen pro km² ²⁾. Daß Ostpakistan eine größere Bevölkerung als Westpakistan ernähren kann, erklärt sich durch den Umstand, daß es einen fruchtbareren Boden hat und sehr wasserreich ist. Westpakistan dagegen besteht wegen der geringen Niederschlagsmenge zu einem erheblichen Teil aus Wüste und trockenem Grasland; es sind hauptsächlich die innerhalb des Indus-Beckens liegenden Gebiete, die durch künstliche Bewässerung bebaut werden können.

Die Wachstumsrate der Bevölkerung ist sehr hoch; sie

1) vgl. The Budget for 1959-60, Economic Survey, Government of Pakistan, Karachi 1960, S. 277

2) Dresdner Bank: Wirtschaftlicher Lagebericht - Pakistan - Oktober 1957, S. 5

wird für die Zeit von 1955 bis 1960 auf jährlich 1,6 % geschätzt. Man rechnet damit, daß innerhalb der nächsten 5 Jahre diese Rate auf jährlich 1,8 % ansteigen wird ¹⁾. Fast 90 % der Bevölkerung lebt in Dörfern und in Städten von weniger als 5.000 Einwohner. Die Zahl der Arbeitskräfte des Landes machen etwa 30 % der Gesamtbevölkerung aus. Von der Gesamtheit der Arbeitskräfte waren 1951 laut einer Schätzung 76,5 % in der Landwirtschaft beschäftigt, 0,05 % im Bergbau, 6,3 % im Fabrikationsgewerbe, 0,96 % im Baugewerbe, in Elektrizitäts- und Gaswerken, 1,4 % im Verkehrs- und Nachrichtenwesen 5,1 % im Handel, 5,9 % im öffentlichen Dienst und 3,85 % in anderen Sektoren. Nur 0,5 % der Arbeiter waren in Gewerkschaften organisiert, und fast die Hälfte aller Gewerkschaftsmitglieder waren bei der Eisenbahn oder in der Textilindustrie beschäftigt ²⁾. Das Lohnniveau ist sehr niedrig: über 80 % der Industriearbeiter in Karachi verdienten 1951 weniger als Rs 175 im Monat. Bei den Familien, die mehr als Rs 175 monatlich verdienten, war die Durchschnittsanzahl der auf eine Familie entfallenden Verdiener höher als 1. Das Einkommen von Arbeitern aus Dacca (Ostpakistan) war noch geringer ³⁾. Einer anderen Schätzung zufolge entsprach der durchschnittliche Tagesverdienst eines Facharbeiters US \$ 2,--, während ein angelernter Arbeiter US \$ 1,-- und ein ungelernter Arbeiter US \$ 0,40 verdiente ⁴⁾. Über die Lebenshaltungskosten sind keine Statistiken vorhanden.

1) vgl. An Outline of the Second Five - Year - Plan, Karachi 1960, S. 2

2) Peach, Uzair and Rucker: Basic Data of the Economy of Pakistan, Karachi 1959, S. 25

3) Peach, Uzair and Rucker, op. cit., S. 2

4) State Bank of Pakistan: "Economic Trends in Pakistan - A pamphlet based on the Annual Report of the Bank", 1959, S.

Fast 80 % der Bevölkerung sind Analphabeten. 1951 konnten nur 14 Millionen Personen in Pakistan lesen und schreiben. Mehr als die Hälfte von ihnen gab an, lesen zu können, ohne eine Schulbildung zu besitzen. Mehr als 4 Millionen besuchten eine Grundschule, 86.000 besaßen den 1. akademischen Grad und 23.000 einen höheren akademischen Grad ¹⁾.

Es herrscht in Pakistan ein großer Mangel an Krankenhäusern, Ärzten, Pflegepersonal und Arzneimitteln. Tuberkulose, Malaria und Cholera rafften immer noch eine erhebliche Anzahl von Menschen dahin. Eine umfassende und langfristige Kampagne gegen diese und andere Krankheiten muß und beschleunigt werden. Die schlechten sanitären Verhältnisse und die Unterernährung, die in der Hauptsache das starke Auftreten von Krankheiten besonders in ländlichen Gegenden bedingen, müssen beseitigt werden, indem bessere sanitäre Anlagen geschaffen werden und der Ernährungsstandard gehoben wird. Dies ist eine Aufgabe von ungeheuerem Ausmaß und, um die Worte der Planungskommission zu zitieren: "the country has a long way to go before the final objectives are even approached ²⁾".

1) Peach, Uzain and Rucker, op. cit., S. 2

2) The Second Five - Year - Plan of Pakistan (1960 - 1965), Planning Commission, Karachi, June 1960, S. 357

II. Das Nationaleinkommen

Die Tabelle auf der nächsten Seite gibt das geschätzte Nationaleinkommen in Pakistan bei konstanten Preisen an. Die Tatsache, daß auf die Landwirtschaft noch immer 57 % des Nationaleinkommens entfallen, obwohl sich das Einkommen aus Bergbau und Industrie seit 1949/50 verdoppelt hat, kennzeichnet den überwiegend agrarischen Charakter der Wirtschaft. Auch heute beträgt der Anteil des Fabriksgewerbes und der Industrie nur 12,9 %, obgleich die industrielle Entwicklung während der letzten 10 Jahre beträchtliche Fortschritte gemacht hat. Auf Groß- und Einzelhandel entfallen ungefähr 9,6 %, auf Dienstleistungen etwa 8,3 %, auf Regierungssektor 6,3 % und auf Einkommen aus Pacht und Miete 5,4 % des gesamten Nationaleinkommens. Der Anteil des Groß- und Einzelhandels am Gesamteinkommen ist relativ gering, weil ein großer Teil der Produktion wegen des weitverbreiteten Naturaltauschens nicht in den "monetary sector" eintritt. Auf Grund einer verstärkten Regierungstätigkeit auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich das Einkommen des Regierungssektors von 4,7 % im Jahr 1949/50 auf 6,36 % im Jahr 1959/60 erhöht ¹⁾.

III. Die Landwirtschaft

Die große Bedeutung der Landwirtschaft ergibt sich nicht nur aus der Tatsache, daß diese den größten Beitrag zum Nationaleinkommen liefert, sondern auch daraus, daß 90 % der Bevölkerung in ländlichen Gegenden leben und direkt oder indirekt von der Landwirtschaft abhängig sind. Außerdem stammen fast 52 % aller Devisen-

1). Economic Survey and Statistics for 1959 - 60, Government of Pakistan, Karachi 1960, S. 3

Sektor	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
Landwirtschaft	10,462	10,824	10,495	10,945	11,663	11,630	11,225	12,122	11,954	11,735	12,477
Bergbau	23	26	30	34	36	39	43	46	51	52	61
Fabriksgewerbe	1,191	1,279	1,374	1,500	1,750	1,923	2,189	2,347	2,438	2,545	2,823
Regierung	808	858	1,048	1,032	1,052	1,049	1,130	1,164	1,318	1,463	1,377
Banken u. Vers.	43	51	58	68	69	71	75	79	100	104	114
Verkehrs- u. Nachrichtenwesen	442	504	513	529	536	546	565	583	669	643	667
Dienstleistungen einschl. Baugewerbe	1,473	1,543	1,576	1,608	1,639	1,672	1,705	1,727	1,749	1,784	1,821
Einkommen aus Miete und Pacht	1,005	1,036	1,053	1,072	1,089	1,108	1,109	1,124	1,139	1,159	1,176
Groß- und Einzelhandel	1,607	1,669	1,637	1,717	1,851	1,871	1,851	1,997	1,987	1,971	2,112
Direkte Steuern auf Exporte	182	356	286	292	288	235	287	220	178	182	180
Transferleistungen	-10	-9	-8	-14	-9	-9	-26	-12	-8	-10	-19
Terms of Trade	12	187	99	-301	-526	-278	-637	-612	-528	-701	-894
Nationaleinkommen	17,238	18,324	18,161	18,482	19,447	19,857	19,516	20,785	20,987	20,917	21,897
Geschätzte Bevölkerung in 1000	47,250	75,040	76,959	78,886	80,039	81,186	82,240	83,240	84,450	85,635	86,822
Pro-Kopf-Einkommen in Rupien	232	244	236	234	243	245	237	250	249	244	252

Quelle: Economic Survey and Statistics for 1959-60, Government of Pakistan, Karachi 1960, S. 2

einnahmen des Landes allein vom Export von Jute und Baumwolle her ¹⁾. Darüber hinaus stellen die Ausfuhrzölle für diese beiden Produkte eine nicht unbedeutende Einnahmequelle für die Regierung dar.

a) Die Notwendigkeit einer Entwicklung der Landwirtschaft

Eine Entwicklung der Landwirtschaft Pakistans ist nicht nur notwendig, um den Landwirten ein höheres Einkommen zu bieten, sondern auch um größere Erträge an landwirtschaftlicher Gütern zu erzielen, die man exportieren kann, nachdem der Bedarf der inländischen Industrien gedeckt ist, um auf diese Weise wiederum die Einfuhr wichtiger Konsum- und Kapitalgüter zu finanzieren; sie ist außerdem erforderlich, um das Ernährungsproblem zu lösen, das infolge des schnellen Anwachsens der Bevölkerung bereits große Ausmaße angenommen hat. Im Jahre 1953/54 lieferten die U S A, Kanada und Australien Getreidespenden im Werte von 227 Millionen Rupien ²⁾. Und zwischen dem 1. Januar 1956 und dem 30. Juni 1957 wurden 1,51 Millionen Tonnen Weizen und Reis im Werte von Rs. 800 Millionen eingeführt ³⁾. Die Planungskommission hat für die nächsten 5 Jahre eine Summe von Rs. 600 Millionen für den Kauf von Getreide aus Pakistans eigenen Mitteln und zur Bezahlung der Frachtkosten für Getreidespenden vorgesehen ⁴⁾

1) vgl. Economic Survey and Statistics for 1959 - 60, op. cit., S. 4

2) vgl. Andrus, J. R. and Mohammed, A. F.: The Economy of Pakistan, London 1958, S. 290

3) Bell, John, O. in: "Agricultural Crisis in Pakistan," Tando Jam 1957, S. 4

4) Second Five - Year - Plan, Karachi 1960, S. 88

Bezüglich der Durchschnittserträge meint ein ehemaliger ICA-Direktor in Pakistan wie folgt:

"Yields in Pakistan which are now among the lowest in the world for comparable soils can be doubled or even tripled by introduction of proven agricultural practices ¹⁾".

b) Ursachen der geringen Durchschnittserträge in der Landwirtschaft

Die geringen Erträge sind auf folgende Ursachen zurückzuführen ²⁾:

1. Primitive Anbaumethoden.
2. Unwirtschaftliche Kleinbetriebe, die durch die größere Bevölkerungsdichte auf dem Land besonders in Ostpakistan und durch die vom Erbschaftsgesetz begünstigte Aufteilung und Zersplitterung des Grundbesitzes entstanden sind.
3. Begrenztes Vorhandensein von Bewässerungsmöglichkeiten in einigen Gebieten.
4. Zu geringe Anwendung von Düngemitteln.
5. Mangel an Krediten ³⁾.
6. Schädlinge und Pflanzenkrankheiten, aufgrund deren jährlich 5 - 15 % der gesamten Ernten in einem geschätzten Werte von etwa Rs. 19 Millionen verlorengehen.
7. Analphabetentum, Unterernährung und schlechter Gesundheitszustand des Bauern.
8. Krankheiten bei Zugtieren ⁴⁾.
9. Weitverbreitete Versumpfung, Salzanreicherung und Bodenerosion in Westpakistan.

1) Bell, John O., op. cit., S. 8

2) Second Five - Year - Plan, op. cit., S. 127 - 157

3) vgl. Report of the Credit Enquiry Commission, Karachi 1959, S. 7 - 13

4) vgl. Andrus, J. R. and Mohammed, A. F., op. cit., S. 42 - 43

Allein durch Versumpfung und durch Erhöhung des Salzgehaltes im Boden gehen jährlich 75.000 acres bewässertes Kulturland verloren. Der jährliche Verlust durch Bodenerosion beläuft sich auf 12.000 acres. Bis zum Jahre 1957 waren bereits 1,3 Millionen acres für den Anbau unbrauchbar geworden, während 1,7 Millionen acres schon so stark in der Qualität gemindert wurden, daß die Erträge um 50 - 60 % zurückgingen. Darüber hinaus waren weitere 4,6 Millionen acres durch Salz in geringem Ausmaß zerstört ¹⁾. Früher litt die Landwirtschaft außerdem unter dem "absentee landlordism". Die meisten Grundbesitzer erhielten hohe Pachteinahmen, lebten üppig und kümmerten sich nicht um eine Verbesserung des Bodens. Der Bauer andererseits hatte weder ein Interesse noch das notwendige Kapital, um solche Verbesserungen vorzunehmen. Es ist jedoch zu erwarten, daß die Bodenreformen, die gegenwärtig in beiden Teilen des Landes durchgeführt werden, wenigstens dieses Hindernis für den landwirtschaftlichen Fortschritt beseitigen werden ²⁾. Eine Erhöhung der Ernteerträge kann nur durch positive Maßnahmen erreicht werden. Zu ihnen gehören: Forschungsarbeit zur Züchtung verbesserter Samensorten, ein Anreiz zur Gewinnung von natürlichem Dünger, eine verstärkte Produktion von Kunstdünger und Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung von Schädlingen und Pflanzenkrankheiten ³⁾. Daneben ist die Schaffung von mehr Krediten und besseren Verkaufs-, Lagerungs- und Transportmöglichkeiten unbedingt erforderlich,

-
- 1) Gurmani, M. A.: in "Agricultural Crisis in Pakistan", op. cit., S. 12
- 2) vgl. Land: A New Pattern, Government of Pakistan. Karachi 1959 S. 10 - 14
- 3) Mukhtar, A.: A Critique of the First Five - Year - Plan, Hyderabad (W. P.) 1957 S.

wenn die Landwirtschaft modernisiert und die Durchschnittserträge erhöht werden sollen.

Darüber hinaus müssen neue Landstriche unter den Pflug genommen werden, indem die Bewässerungs- und Drainierungsanlagen erweitert, sowie versumpfte Gebiete, salzreiche und von Erosion zerstörte Böden wieder gewonnen werden.

c) Mechanisierung der Landwirtschaft

Eine vollständige Mechanisierung der Landwirtschaft ist undiskutabel, da landwirtschaftliche Arbeitskräfte im Überfluß vorhanden sind und die geringe Durchschnittsgröße der Betriebe einen mechanisierten Anbau nicht erlaubt. Aus diesem Grunde werden die arbeitsintensiven Vorrichtungen den in Pakistan herrschenden Verhältnissen besser gerecht als arbeitssparende Maschinen ¹⁾. Maschinen können und sollten jedoch für Bewässerungsanlagen bei Arbeiten zur Bekämpfung von Bodenerosion und Schädlingen und bei der Wiedergewinnung von Ödland angewandt werden ²⁾. Außerdem können Traktoren nutzbringend eingesetzt werden, sowohl in neugewonnenen Anbaugebieten, die durch Erweiterung der Bewässerungsanlagen entstanden sind, als auch dort, wo nicht zu befürchten ist, daß die Traktoren eine große Anzahl von Arbeitern verdrängen. Weiter ist ihre Anwendung vertretbar, zum Schneltpflügen von quasi- Ödland nach Regenfällen in sonst regenarmen Gebieten sowie zur Säuberung unkrauteten Landes und zur Ergänzung der Arbeitskraft

1) vgl. Agricultural Enquiry Committee Report, Karachi 1952, § 42

2) a.a.O., § 51

der Zugochsen bei Gründüngeranbau, etc ¹⁾. Die Provinzialregierungen haben bereits begonnen, zu diesen Zwecken Traktoren an Bauern mit größerem Landbesitz zu vermieten. Im Rahmen des Hilfsprogrammes der Regierung der U S A wurden sieben Werkstätten eingerichtet, die zur Reparatur und Pflege von landwirtschaftlichen Geräten und für die Ausbildung von Traktoristen dienen und in denen einheitliche Ackergeräte entwickelt, verbessert und zum Teil auch hergestellt werden. Diese Werkstätten dienen als Schulungszentren für mechanisierte landwirtschaftliche Arbeiten, für Bodenerosionsbekämpfung, Boden- und Wasserverhaltung und für die Wiedergewinnung brachliegender Flächen ²⁾.

d) Der Landwirt

Ogleich es von äußerster Wichtigkeit ist, die materiellen Voraussetzungen für eine Entwicklung der Landwirtschaft zu schaffen, wäre es falsch, die Rolle des Mannes hinter dem Pflug zu ignorieren oder zu unterschätzen. Heute ist die bäuerliche Bevölkerung "illiterate, apathetic, and largely immobile ... easily intimidated by procedural complexities in raising funds and lacking in business acumen ³⁾". Daher sind auch Investitionen in "human capital" im Bereich der Landwirtschaft notwendig, um das Niveau der Persönlichkeit und der Intelligenz der Ackerbauern zu heben, damit sie neuen Ideen und Methoden aufgeschlossen gegenüberstehen und ihren Beruf als ein Geschäft be-

1) vgl. Andrus, J. R., and Mohammed, A.F., op. cit., S. 45

2) a. a. O., S. 45

3) Credit Enquiry Commission Report, Karachi 1959, S. 8

treiben. Zur Erreichung dieses Zieles sollten ihnen Erziehungsstätten sowie Krankenhäuser, bessere Wohnungen und sanitäre Anlagen zur Verfügung gestellt werden, um ihnen zu besserer Gesundheit und größerer Tüchtigkeit zu verhelfen.

e) Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft

Bezüglich der Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft liegen keine offiziellen Schätzungen vor; Akhtar hat jedoch den ungefähren Grad der Unterbeschäftigung folgendermaßen abgeschätzt: ¹⁾

Die Gesamtanbaufläche betrug im Jahre 1951 54 Millionen acres; davon entfielen auf Ostpakistan 24,5 Millionen und auf Westpakistan 29,5 Millionen acres. Geht man davon aus, daß 3 acres Reisland pro Arbeiter in Ostpakistan und 6 acres Weizenland pro Arbeiter in Westpakistan ausreichen, um den Arbeiter voll zu beschäftigen und seine Familie zu ernähren, so wären für den landwirtschaftlichen Sektor nur 13,1 Millionen Arbeiter - 8,2 Millionen in Ostpakistan und 4,9 Millionen in Westpakistan - nötig. Tatsächlich betrug aber die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in jenem Jahr 10,7 Millionen in Ostpakistan und 6,4 Millionen in Westpakistan. Somit gab es im östlichen Flügel des Landes 2,5 Millionen und im westlichen Flügel 1,5 Millionen überschüssige Arbeitskräfte.

Die Bevölkerung Pakistans wurde um die Mitte des Jahres 1960 auf 88,42 Millionen geschätzt;²⁾ von ihnen lebten 49 Millionen in Ostpakistan und 39,42

-
- 1) vgl. Akhtar, S. M.: "Prospects of Higher Living Standards in Pakistan", in: Pakistan Economic Journal, Vol. VI, Nr. 1, März 1956, S. 40 - 41
- 2) vgl. Second Five-Year-Plan of Pakistan, op. cit., S. 332

Millionen in Westpakistan.¹⁾ Nehmen wir an, daß die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, die in der Vergangenheit ungefähr 25 % in Ostpakistan und in Westpakistan 20 % der Bevölkerung ausmachen, so kommen wir zu den Zahlen 12,25 Millionen bzw. 7,8 Millionen. Damit beträgt der Überschuß im östlichen Teil des Landes 4,05 Millionen und im westlichen Teil 2,9 Millionen; das sind zusammen 6,95 Millionen oder fast 30 % der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte des Landes.

Die Tatsache, daß in Ost- und Westpakistan bereits bis zum März 1955, 423.000 acres Neuland durch Drainierung und 812.200 acres durch Bewässerung für den Ackerbau gewonnen worden waren,²⁾ ändert die Situation nicht grundlegend, denn dieses Neuland hätte in Ostpakistan nur 131.000 Arbeiter und in Westpakistan 136.366 Arbeiter absorbieren können. Für die während der Laufzeit des ersten Fünfjahresplanes erschlossenen Anbaugbietes liegen noch keine Zahlenangaben vor; aber man kann sich vorstellen, daß in dieser Hinsicht kein bedeutender Fortschritt erzielt wurde, da der Plan auf dem landwirtschaftlichen Sektor versagt hat³⁾. Selbst wenn einige neue Anbaugbiete gewonnen werden konnten, hebt sich dieser Erfolg dadurch auf, daß an anderen Stellen durch Versumpfung, Salzanreicherung und Bodenerosion Kulturland verloren ging.

Die Nahrungsmittelknappheit und die Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft sind große Probleme,

-
- 1) vgl. Second Five - Year-Plan of Pakistan, op. cit. S. 332
2) vgl. Andrus and Mohammed: op. cit., S. 79 - 83
3) vgl. Second Five - Year - Plan: op. cit., S. 2

die sich nicht leicht und schnell lösen lassen. Eine ganze Reihe von Maßnahmen sind zu ergreifen, nämlich: Vergrößerung der Anbaufläche, Steigerung der Erträge, Reduktion des Bevölkerungszuwachses und Beschaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten durch eine Entwicklung des sekundären wirtschaftlichen Sektors ¹⁾.

f) Die Kosten der Beschaffung zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten

Selbst wenn die zur Zeit herrschende Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft unter den bestehenden Verhältnissen als unvermeidlich anzusehen ist, kann man sich wenigstens bemühen, ein weiteres Ansteigen der Zahl der überschüssigen Arbeiter zu verhindern. Das bedeutet: Ein Minimum von 400.000 Arbeitern, von denen die meisten sonst auf dem Lande Beschäftigung gesucht haben würden, müsste jährlich von dem sekundären Wirtschaftssektor absorbiert werden. In Ländern mit ähnlicher wirtschaftlicher Lage wie Pakistan wird die Summe, die zu investieren ist, um einem Arbeiter Beschäftigung zu geben, auf \$ 2.500,-- geschätzt ²⁾. Geht man, um eine ungefähre Vorstellung zu gewinnen, vorsichtshalber davon aus, daß die Beschäftigung jedes Arbeiters gleichzeitig indirekt zur Beschäftigung eines weiteren Arbeiters führt, so kann diese Summe halbiert werden, das heißt \$ 1.250,-- oder über Rs. 6.000,-- pro Arbeiter. Somit ist eine Investition von Rs. 2400 Millionen jährlich notwendig; und zwar außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors

1) vgl. Akhtar, S. M., op. cit., S. 41

2) vgl. a. a. O., S. 37

- 11 -

und außer dem fixen Sozialkapital. Wenn für diese beiden Zwecke 50 % der Investitionen hinzukommen, so betragen die Gesamtkosten einer Beschaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten für den jährlichen Zuwachs der Arbeitskräfte Rs. 3.600 Millionen oder 16,5 % des Nationaleinkommens des Jahres 1959/60. Der zweite Fünfjahresplan (1960-65) sieht eine Gesamtinvestition von Rs. 19.000 Millionen oder einen Durchschnitt von Rs. 3.800 Millionen pro Jahr vor. Die Schätzung der Planungskommission bezüglich des innerhalb der nächsten 5 Jahre zu erwartenden Zuwachses an Arbeitskräften ist sogar noch höher, nämlich im Durchschnitt 520.000 pro Jahr. Die Kommission ist jedoch optimistisch in bezug auf die Fähigkeit des Planes, auch die neu hinzukommenden Arbeiter zu beschäftigen und gleichzeitig den Rückstand wenigstens teilweise aufzuholen ¹⁾.

IV. Die Industrie: Regierungspolitik

Der sekundäre Sektor und besonders die Industrien müssen entwickelt werden, u. a. um der Bevölkerung genügend Arbeitsplätze zu bieten. In Anerkennung der Notwendigkeit einer industriellen Entwicklung hat die Regierung die Verantwortung dafür übernommen, die Industrialisierung zu fördern und anzuregen. Im Rahmen der "Industrial Policy" ²⁾ der Regierung sollten folgende Industrien dem Staat unterstehen:

1) vgl. Second Five Year Plan: op. cit., S. 6

2) vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 159 - 160

1. Die Waffen- und Munitionsherstellung
2. Wasserkraftwerke
3. Die Herstellung und der Betrieb von Eisenbahn, Telephon, Telegraph und Funk

Alle anderen Industrien sollten den Privatunternehmern oder Firmen belassen werden, mit zwei Einschränkungen:

- a) Die Regierung behält sich das Recht vor, jede Industrie, die für die Sicherheit oder das Wohlergehen des Staates von ausschlaggebender Bedeutung ist, zu übernehmen, oder sich an ihr zu beteiligen.
- b) Für den Fall, daß zur Entwicklung einer für das Volk wichtigen Industrie kein privates Kapital investiert wird, kann die Regierung es für notwendig erachten, eine begrenzte Anzahl von "standard units" aufzubauen, um das Interesse der Privatunternehmer anzuregen.

Bezüglich des ausländischen Kapitals ist die Regierungspolitik darauf ausgerichtet, es zu gleichen Bedingungen zuzulassen und ihm ein "national treatment" zukommen zu lassen. Eine Repatriierung von Kapital und Gewinn ist erlaubt, und für den Fall einer Verstaatlichung wird eine gerechte und angemessene Entschädigung zugesichert ¹⁾.

Daneben übernahm die Regierung die Verantwortung dafür, eine industrielle Entwicklung zu erleichtern durch die Erzeugung elektrischer Energie, die Verbesserung der Häfen und Straßen,

1) vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 160 - 162

durch die Erforschung und die Förderung von Bodenschätzen, durch Hilfeleistung bei der Anschaffung von Maschinen aus dem Ausland, durch die Förderung wissenschaftlicher und industrieller Forschung, durch die Bereitstellung von technischen Erziehungs- und Ausbildungsstätten, durch die Gründung von Industrie-Kreditinstituten und den Aufbau von Industrievierteln, die in ausreichendem Maße mit Verkehrsmitteln, Straßen, Strom und Fabrikgeländen ausgestattet sind und an Privatunternehmer vermietet werden ¹⁾.

V. Die Industrie:Regierungsmaßnahmen zu deren Förderung

Im Rahmen der erklärten Politik gründete die Regierung im Jahre 1952 die "Pakistan Industrial Development Corporation" und übertrug ihr die Verantwortung für die Entwicklung folgender Industrien, die bis dahin durch private Investitionen nur dürftig entwickelt wurden:

1. Herstellung von Jutewaren ,
2. Papierindustrie ,
3. Kunstdüngerherstellung ,
4. Maschinenbau ,
5. Chemische Industrie ,
6. Schiffsbau ,
7. Zementherstellung ,
8. Zuckerproduktion ,
9. Produktion von Baumwolle- und Wolltextilien ,
10. Pharmazeutische Industrie ,
11. Eisen- und Stahlproduktion.

Die P I D C hatte bis April 1960 bereits 54 Projekte mit einer Gesamtinvestition von Rs. 1.082,3 Millionen vollendet. Im Finanzjahr 1959 / 1960

1) vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 160 - 162

wurden von den durch die P I D C geförderten Projekten Waren mit einem geschätzten Wert von Rs. 602,9 Millionen hergestellt; davon wurden Waren im Wert von Rs. 233,9 Millionen exportiert ¹⁾. Die P I D C verfügt über ein Kapital von nur Rs. 10 Millionen, aber die einzelnen Projekte werden von Unterorganisationen entwickelt, die für einzelne Zwecke gegründet werden. Nach der Vollendung eines Projektes wird für private Beteiligungen gesorgt, indem entweder Aktien ausgegeben oder Partner gesucht oder andere Arten der Beteiligung arrangiert werden ²⁾.

Um der Industrie langfristige Kredite zu verschaffen, wurde die "Pakistan Industrial Finance Corporation" gegründet mit einem eingezahlten Aktienkapital von Rs. 20 Millionen, von dem 51 % von der Regierung gezeichnet wurden. Die Corporation ist berechtigt ³⁾:

1. Industriebetrieben Kredite zu gewähren oder Schuldverschreibungen zu zeichnen, die in längstens 20 Jahren zurückzuzahlen sind.
2. Die Bürgschaft auf Emission von Aktien, Obligationen und Pfandbriefen zu übernehmen.
3. Garantien für Anleihen zu übernehmen, die von Industrieunternehmen aufgenommen werden und in längstens 20 Jahren zurückzuzahlen sind.

Vor kurzer Zeit wurde ein weiteres Kreditinstitut für die Großindustrie gegründet, und zwar die "Pakistan Industrial Credit and Investment Corporation"

1) vgl. Economic Survey and Statistics, Government of Pakistan, Karachi 1960, S. 33

2) vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 160 - 162

3) vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit.,

mit einem genehmigten Kapital von Rs.150 Millionen. Von dem effektiv ausgegebenen Kapital, das Rs. 20 Millionen beträgt, wurden 60 % von Pakistanis gezeichnet, der Rest von amerikanischen, englischen und japanischen Investoren. Die Corporation erhielt ein Darlehen von Rs.20 Millionen von der Weltbank und eines in gleicher Höhe von U.S.D.L.F.¹⁾ sowie ein zinsfreies Rupien-Darlehen von Rs.30 Millionen von der pakistanischen Regierung. Die PICIC soll die Industrieunternehmen des privaten Sektors unterstützen in der Schaffung, Erweiterung und Modernisierung von Industriebetrieben, außerdem soll sie eine private Kapitalbeteiligung an der Industrie anregen, fördern und erleichtern²⁾.

VI. Die Industrie: Entwicklungstrend und Kriterien

Seit der Unabhängigkeitserklärung Pakistans hat die Großindustrie beträchtliche Fortschritte gemacht. Dies wird durch den folgenden Index der Industrieproduktion bestätigt:

Tabelle 3 Index der Industrieproduktion³⁾

(Basis: das Jahr 1954)

Jahr	Bergbau	Industrielle Fertigung	Industrieproduktion ⁴⁾
1954	100,0	100,0	100,0
1955	105,9	126,9	125,6
1956	123,3	143,9	142,6
1957	128,6	152,4	150,9
1958	146,3	162,4	161,4
1959(a)	151,8	190,8	188,4

Quelle: Economic Survey and Statistics 1959/60

Karachi 1960, S. 30

(a) Provisorische Schätzung

1) United States Development Loan Fund.

2) vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 118-120

3) Mengenmäßige Produktion

4) Bergbau plus Fabrikation

Vor allen Dingen wurden die Industrien entwickelt, die einheimische Rohstoffe verarbeiten und über einen sicheren Absatzmarkt verfügen. Das Land ist nun in der Lage, gemäß dem gegenwärtigen niedrigen Konsumsstandard seinen Bedarf an Baumwollgarnen, groben Stoffen, Jutewaren, Wolltextilwaren, Papier, Streichhölzern, Zigaretten, Lederwaren, Gummireifen und -schläuchen und einer Anzahl von Produkten der Leichtindustrie selbst zu decken. Erhebliche Mengen von Baumwollgarnen und Jutewaren werden exportiert, und die Erzeugung der chemischen und pharmazeutischen Industrie sowie der Elektroindustrie nimmt zu ¹⁾.

Im Gegensatz zur Großindustrie sind die Fortschritte der mittleren und kleinen Industrien nur sehr gering gewesen. Der Anteil der Kleinindustrie am Nationaleinkommen stieg zwischen den Jahren 1949/50 und 1958/59 von Rs.941 Millionen auf lediglich Rs.1.094 Millionen, während der Anteil der Großindustrie von Rs.250 Millionen auf Rs.1.508 Millionen anstieg. Einer der wichtigsten Gründe für die langsame Entwicklung dieser Industrien ist der Mangel an Kreditmöglichkeiten ²⁾.

Noch ist in Pakistan für die Industrialisierung ein weiter Spielraum vorhanden. Der zweite Fünfjahresplan sieht eine Entwicklung jener Industrien vor, die u.a. folgende Aussichten haben: ³⁾
1. Den größten Nettoertrag pro Investitionseinheit

-
- 1) s. White Paper on the Budget for 1960 - 61, Government of Pakistan, Karachi 1960, S. 25 - 30
 - 2) vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 126 - 127, auch für die betreffenden Zahlen
 - 3) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 253 - 258

2. Einen Nettobeitrag zu den Deviseneinnahmen des Landes zu liefern oder zu einer Nettoverminderung der Devisenausgaben beizutragen.
3. Einheimische Rohmaterialien zu verarbeiten, die andernfalls ungenügend genutzt oder verschwendet würden,
4. Für die Wirtschaft wichtig zu sein, obgleich der gegenwärtige Beitrag zum Nationaleinkommen und zum Beschäftigungsgrad nicht groß zu sein vermag,
5. Notwendige Konsumgüter zu produzieren.

VII. Brennstoffe und Minerale

Die Brennstoff- und Mineralvorräte des Landes sind noch nicht vollständig erforscht worden. Die Erzeugung der wichtigsten Brennstoffe und Minerale, die gegenwärtig gefördert werden, erbrachte im Jahre 1959 folgende Mengen ¹⁾:

1. Roh-Öl	81,5	Millionen Gallonen
2. Steinkohle	723.000	Tonnen
3. Erdgas	22.365	Millionen Kubik Fuß
4. Gips	97.200	Tonnen
5. Schamotte	14.300	Tonnen
6. Chromerz	16.000	Tonnen
7. Steinsalz	925.000	Tonnen

Eisenerz- und Kohlelager wurden in vielen Gebieten entdeckt. Aber in mehreren Fällen muß der Umfang dieser Vorkommen noch genauer festgestellt werden, und um sie zugänglich zu machen, müssen erst geeignete Transportmittel beschafft werden. Erdgas wurde an verschiedenen Stellen gefunden, konnte aber bisher noch nicht voll ausgenutzt werden. Andere neu entdeckte Bodenschätze, die man als

1) Economic Survey and Statistics for 1960-61, op.cit., S.32

umfangreich und vielversprechend ansieht, sind Antimon, Aluminium und Mangan ¹⁾.

Gegenwärtig ist Pakistan weitgehend auf die Einfuhr von Erdöl (in roher und verarbeiteter Form), Kohle und Eisen und Stahl angewiesen. Der Bedarf an diesen Importgütern wird mit dem steigenden Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung immer mehr wachsen und dadurch die Devisenreserven stark verzehren, so daß er im Endeffekt die wirtschaftliche Entwicklung des Landes hemmen kann. Daher ist es notwendig, die Erforschung und Förderung der Bodenschätze so weit wie möglich zu beschleunigen.

VIII. Zahlungsbilanz

Seit der Entstehung Pakistans ist die Zahlungsbilanz des Landes fast ständig passiv gewesen. Ausnahmen bilden nur die Jahre 1951, 1953, 1955 und 1959. Die Defizite der Zeit vor 1951 können auf die liberale Importpolitik zurückgeführt werden, die die Regierung anwandte, um den Importeuren Gelegenheit zu geben, sich Vorräte zu schaffen und der nach der Teilung eingetretenen Knappheit ein Ende zu setzen. Der zweite Grund für diese Defizite waren die großen Einkäufe der Regierung an Rüstungsvorräten und anderen Vorratsgütern ²⁾.

Der große Überschuß im Jahre 1951 wurde durch den plötzlichen Anstieg der Nachfrage und damit auch der Preise der Agrarprodukte (die die Haupt-

1) s. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 271-274

2) vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 284

Tabelle 4

Die Zahlungsbilanz von Pakistan

(in Millionen Rs.)

I. Saldo der laufenden Posten

a) Zahlungen

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
1. Kommerzielle Importe	365,5	849,7	975,8	1.521,1	1.859,8	779,1	807,7	716,4	887,3	880,3	876,6	177,8
2. Sonstige Zahlungen	79,4	177,7	202,4	276,9	314,9	219,0	209,9	267,4	392,2	366,1	335,5	74,5
3. Regierungsimporte u. andere Zahlungen	352,0	473,1	333,4	563,2	591,9	430,1	458,0	498,2	1406,4	1160,5	1760,0	152,1
4. Importe und sonstige Zahlungen aus Auslandshilfe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1033,6	208,5
5. Summe	796,9	1500,5	1511,4	1361,1	2766,6	1428,2	1475,6	1482	2685,9	2407,0	3005,7	612,1

b) Deviseneinnahmen

1. Jute	210,8	375,7	521,2	1226,1	729,2	579,4	555,6	774,3	878,6	883,3	822,1	201,4
2. Baumwolle	345,2	282,6	549,3	1092,5	807,1	638,2	369,8	431,4	443,7	294,0	274,0	51,9
3. Sonstige Exporte	148,8	182,0	178,6	377,8	165,7	186,7	223,8	366,4	516,0	514,4	373,6	140,4
4. Sonstige Einnahmen	62,0	210,9	113,9	182,2	213,6	146,9	142,0	195,6	842,3	459,1	235,2	68,6
5. Auslands-hilfe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1033,6	208,5
6. Summe	766,8	1051,2	1363,0	2878,5	1916,0	1551,2	1291,2	1767,7	2680,5	2151,0	2738,6	670,8

c) Saldo	-30,1	-449,3	-148,4	+517,4	-850,6	+123,0	-184,4	+285,7	-5,4	-256,1	-267,2	+58,7
d) Fehler und Auslassungen	+6,3	-63,1	+33,8	+2,4	-14,2	-1,8	-	-	-	-	-	-

e) Nettoinvestitionen (+/- Nettodesinvestitionen (-))	-23,8	-512,4	-114,6	+519,8	-864,8	+121,2	-184,4	+285,7	-5,4	-256,1	-267,2	+58,7
---	-------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	------	--------	--------	-------

II. Saldo der Kapitalleistungen

1. Investitionen in Pakistan (-)	-1,7	-8,8	-1,8	-7,8	-13,6	-11,8	-34,3	-7,8	-14,6	-24,0	-20,9	-
2. Investitionen aus Pakistan (+) (IMF & IBRD)	-	-	+77,8	+319,3	-	-	-	+27,6	+17,3	-	-	-
3. Auslandsanleihen (-)	-	-	-	-	-	-	-43,2	-54,4	-109,8	-48,5	-98,9	-54,8
4. Tilgung der Auslandskredite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Saldo der Gold-, Dollar-, u. Sterlingreserven (+) (a)	+1356,2	-435,9	-38,6	+540,1	-875,6	+82,7	-57,9	+525,2	+106,5	-241,5	-255,6	-142,7
6. Gold- u. Sterlingaktiva erhalten von der Reserve Bank of India Einnahmen (-)	-1357,1	-519,0	-97,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Saldo der Rupienverbindlichkeiten (a)	-22,2	+18,9	-58,1	-321,7	+24,5	+7,1	-6,5	-18,7	-28,2	+26,9	-0,6	+1,2
8. Saldo der kurzfristigen Bankaktiva (a)	+1,0	-0,6	+3,6	-6,9	-6,0	+22,9	-20,9	+50,2	-12,6	-4,1	+48,8	-37,8
9. Saldo der anderen kurzfristigen Aktiva (a)	-	-	-	-18,2	+42,3	+22,4	+1,7	+3,6	-4,6	-4,3	-22,5	+5,2
10. Vorläufige Posten	-	-	-	+15,0	-36,4	-2,1	-23,2	-249,1	+26,8	-3,5	-3,9	-9,1
11. Sonstiges	-	+433,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

12. Nettoinvestitionen (+/- Nettodesinvestitionen (-))	-23,8	-512,4	-114,6	+519,8	-864,8	+121,2	-184,4	+285,7	-5,4	-256,1	-267,2	+58,7
--	-------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	------	--------	--------	-------

1) Januar-März

(a) Zunahme (+) / Abnahme (-)

Quelle: Economic Surveys and Statistics for 1955, 1957, and Jan. 1958-Mar. 1959, Government of Pakistan, Karachi, jeweils Teil II, S. 162-163; 81, 94; 378, 399

ausfuhrartikel des Landes sind) infolge des Korea - Booms ermöglicht. Das Defizit des Jahres 1952 wiederum entstand durch die Importsteigerung aufgrund des durch den Boom angewachsenen Einkommens; demgegenüber waren die Exportziffern gesunken, da nach Einstellung der Feindseligkeiten in Korea die Nachfrage des Auslandes nach Agrarprodukten nachließ und infolgedessen auch die Preise der pakistanischen Exporte zurückgingen ¹⁾. Der Überschuß im Jahre 1953 konnte nur erzielt werden durch eine drastische Reduzierung der Importe um fast 50 % im Vergleich zu den Importziffern der vorausgegangenen Jahre ²⁾.

Das Defizit im folgenden Jahr wurde durch eine starke Abnahme der Exporte verursacht, da die Landwirtschaft sich weitgehend von Industrierohstoffen auf Getreide umstellte und die Industrierohstoffe (hauptsächlich Jute und Baumwolle) in stärkerem Maße im Inland verarbeitet wurden ³⁾. Der Überschuß des Jahres 1955 konnte durch eine Steigerung der Exporte erzielt werden, die unter dem Einfluß einer Abwertung der pakistanischen Rupie nicht nur bei den Agrarprodukten, sondern auch bei dem Export von Baumwollgarnen und Jutewaren zu verzeichnen war. Ein weiteres Ansteigen der Deviseneinnahmen konnte 1956 verzeichnet werden, doch zur gleichen Zeit wurden die Importe teurer infolge einer Verschlechterung der Austauschrelationen u. a. wegen der Abwertung. Außerdem mußten große Mengen Getreide auf Pakistans eigene Kosten importiert werden, und es waren Fracht-

1) a. a. O. S. 284

2) Siehe für die Methoden der Importkontrolle unten, sechstes Kapitel, S. 240

3) vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 285

kosten für Getreide zu bezahlen, das Pakistan als Spenden erhielt. So übertrafen die Zahlungen die Einkünfte um Rs. 5,4 Millionen ¹⁾. Die Ursachen späterer Defizite wurden von der Planungskommission folgendermaßen zusammengefaßt ²⁾:

1. Unzureichende einheimische Produktion.
2. Ein Rückgang des Welthandels.
3. Eine verstärkte Nachfrage nach exportierbaren Waren im Inland.
4. Das Auftreten einer ernsten Nahrungsmittelknappheit und die infolgedessen erforderlichen Getreideimporte.
5. Eine Verschlechterung der Austauschrelationen um fast 40 % zwischen dem ersten Quartal des Jahres 1955 und dem letzten Quartal des Jahres 1956.

IX. Die Austauschrelationen

Tabelle 5 Indices der "Terms of Trade"
(April 1948 bis März 1949 = 100)

	Jan.-März	April-Juni	Juli-Sept.	Okt.-Dez.
1950	126,1	106,6	108,0	131,3
1951	123,7	136,0	130,6	107,8
1952	116,8	117,2	93,4	86,4
1953	77,6	81,5	73,5	67,4
1954	74,8	85,7	79,8	85,7
1955	85,5	80,0	74,7	62,1
1956	65,6	68,7	67,8	60,1
1957	63,3	62,2	65,8	60,7
1958	58,6	51,4	52,5	53,4
1959	56,0	51,2	50,0	52,3

Quelle: Economic Survey and Statistics(1959-60),Teil II,S.35

1) vgl. Economic Survey and Statistics (1959-60),Teil II,S. 27

2) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 81

Die obige Tabelle zeigt einen ungünstigen Trend der Handelsrelationen seit dem Jahre 1951. Die Verschlechterung der Handelsrelationen bis zum Jahre 1957 wurde hauptsächlich durch einen rapiden Preisanstieg bei Importwaren verursacht. Nach 1957 sanken die Exportpreise für Jute und Baumwolle, und die Handelsrelationen wurden noch ungünstiger. Der Endeffekt bestand darin, daß das Volumen der Importe, das das Land bezahlen konnte, um ca. 40 % absank. Man schätzt, daß diese ungünstige Entwicklung der Handelsrelationen seit dem Jahre 1954/55 allein der Wirtschaft Pakistans einen Verlust von Rs. 2 Milliarden zugefügt hat ¹⁾.

X. Inflation,

Nach Schätzung der Planungskommission vermehrte sich die in Pakistan im Umlauf befindliche Geldmenge während der letzten 10 Jahre im Jahresdurchschnitt um 10 %. Die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts betrug dagegen nur ca. 3 % im Jahr ²⁾. Ein erhebliches Ansteigen des Preisniveaus und der Lebenshaltungskosten war zu verzeichnen, obgleich dieses dem zunehmenden Unterschied zwischen dem Geldumlauf und der Wachstumsrate nicht in vollem Maße entsprach. Die nachstehende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung von Steigerungen im Bruttosozialprodukt, im Preisniveau und Geldumlauf.

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 84

2) a. a. O., S. 57

Tabelle 6

Wichtige Monetäre Größen

J a h r	Brutt. soz. Prod. (a)	Geldumlauf		Kurz- fristige Depo- siten	Sonst. Depo- siten	insge- samt	Index der Umlaufge- schwindig- keit von Bank- depositen
		Allg. Preis- index (b)	Bargeld				
(in Mill. Rupien)							
1949-50	...	...	1,750	913	49	2,712	100
1950-51	...	...	1,961	976	68	3,005	100
1951-52	...	100	2,275	1,148	42	3,465	102
1952-53	...	104	2,164	1,049	35	3,248	102
1953-54	...	87	2,344	1,182	24	3,550	101
1954-55	...	71	2,519	1,203	43	3,765	98
1955-56	...	88	2,899	1,333	47	4,279	106
1956-57	...	98	3,340	1,408	80	4,828	107
1957-58	...	102	3,517	1,602	75	5,194	101
1958-59	...	114	3,596	1,761	74	5,431	100

(a) Durchschnittspreise für die Jahre 1949-50 bis 1952-53

(b) Großhandelspreisindex

Die obige Tabelle zeigt, daß das allgemeine Preisniveau im Jahre 1954/55 seinen niedrigsten Stand erreichte. Das Bruttosozialprodukt nahm zwischen den Jahren 1954/55 und 1958/59 nur um etwa 6,5 % zu, während sich die im Umlauf befindliche Geldmenge in der gleichen Zeit um fast 45 % erhöhte. Damit stieg das allgemeine Preisniveau von 71 im Jahre 1954/55 auf 114 im Jahre 1958/59, d.h. um ca. 60 %.

Eine Vorstellung von der allgemeinen Steigerung der Lebenshaltungskosten vermittelt die nachstehende Tabelle, die die Indices der allgemeinen Lebenshaltungskosten der Industriearbeiter angibt.

Tabelle 7

Allgemeine Indices der Lebenshaltungskosten der Industriearbeiter

(April 1948 bis März 1949 = 100)

Jahr	Karachi	Lahore	Sialkot	Khewra	Narayan-ganj
1949-50 Ø	97	90	85	88	101
1950-51 "	96	82	78	81	99
1951-52 "	100	93	83	94	105
1952-53 "	107	99	92	112	109
1953-54 "	111	101	92	99	102
1954-55 "	107	96	85	98	88
1955-56 "	107	94	84	97	105
1956-57 "	113	102	94	104	109
1957-58 "	123	111	102	107	116
1958-59 "	118	103	99	101	117
1959-60 "	124(a)	110(a)	107(a)	107(a)	122(a)

(a): Durchschnitt für 9 Monate, Juli 1959 bis März 1960

Quelle: Economic Survey and Statistics, April 1959 - März 1960, op. cit., Teil II, S. 10

N.B.: Es handelt sich um die Zahlen jeweils für das Fiskaljahr, d.h. 1. Juli-31. Juni.

Es zeigt sich, daß auch die Lebenshaltungskosten im Jahre 1954/55 ihren Tiefstand erreicht hatten im Vergleich zu nachfolgenden Jahren, in denen sich in fast allen wichtigen Industriezentren ein ständig ansteigender Trend verzeichnen ließ.

Der Inflationstrend scheint sich jedoch nicht zu einer "Hyper-inflation" im Sinne einer Lohn-Preis-spirale entwickelt zu haben, denn, so schreibt die Planungskommission, "the average money-wage rate seems to have stood constant around Rs. 1000 per annum in recent years ¹⁾".

XI. Das Kreditsystem

Das Kreditsystem des Landes umfaßt die "State Bank of Pakistan", die Geschäftsbanken, die Genossenschaftskreditinstitute, Kreditinstitute des öffentlichen Rechtes und nicht-institutionelle Kreditgeber.

a) Die "State Bank of Pakistan"

Die State Bank ist die Zentralbank und die geldpolitische Autorität des Landes. 51 % der Aktien der State Bank sind im Besitz der Regierung, und die restlichen 49 % entfallen auf private Aktionäre ²⁾. Die Geschäftsbanken ³⁾ sind verpflichtet, mindestens 5 % ihrer laufenden Verbindlichkeiten und 2 % ihrer befristeten Verbindlichkeiten in Pakistan bei der State Bank zu belassen ⁴⁾. Letztere ist befugt, diese gesetzlichen Mindestreserven mit Zustimmung der Zentralregierung zu ändern. Außerdem hat die State Bank das Recht,

1) Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 60

2) vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 358

3) Dies gilt nur für die "Scheduled banks", d.h. für die Geschäftsbanken, die in der "Second Schedule of the State Bank of Pakistan" eingetragen sind.

4) vgl. Savill, H.B.: "Banking in Pakistan", in: Journal of the Institute of Bankers, London 1954, S. 144-151

den Diskontsatz zu ändern und Offenmarktpolitik zu betreiben. Sie kann den Geschäftsbanken Anweisungen erteilen hinsichtlich der Darlehen, die für bestimmte Zwecke gewährt oder nicht gewährt werden dürfen, bezüglich der Deckungsbeträge, die bei gesicherten Darlehen zu erheben sind sowie betreffs der Zinssätze für verschiedene Kreditarten ¹⁾. Sie ist befugt, eine Inspektion jeder Bank vorzunehmen, Änderungen in der Geschäftsführung derselben anzuordnen, bei einem Gerichtshof die Liquidation der betreffenden Bank zu beantragen oder der Zentralregierung zu empfehlen, dieser die Annahme neuer Depositen zu untersagen ²⁾. Die State Bank führt die Funktionen eines Bankiers für die Zentralregierung sowie für die Provinzialregierungen aus. Sie tritt als "lender of the last resort" für die Geschäftsbanken und als Devisenkontrollstelle des Landes auf. Unmittelbar nach ihrer Gründung im Jahre 1948 hatte sie die Aufgabe, das Handelsbanksystem wieder funktionsfähig zu machen. Das System wurde in dieser Zeit stark erschüttert, weil die Nicht-Moslems, die die meisten Bankbetriebe in der Hand hatten, nach Indien auswanderten. Aus diesem Grunde wurden zwischen den Jahren 1948 und 1954 129 Bankbüros geschlossen. Jedoch wurden während der gleichen Zeit, hauptsächlich auf Initiative der State Bank hin, 180 Geschäftsstellen von pakistanischen Banken neu eröffnet. Um die Mitte des Jahres 1956 betrug die Zahl der Geschäftsstellen der "Scheduled Banks" 261 ³⁾. Bis zum März 1960 erhöhte sich diese Anzahl auf 409 ⁴⁾. Die Zahl der

1) vgl. Savill, H. B., "Banking in Pakistan", op. cit., S. 144 - 151

2) Andrus and Mohammed, op. cit., S. 361

3) a. a. O., S. 376 - 394

4) vgl. Economic Survey and Statistics for 1959-60, op. cit., Teil I, S. 43

Geschäftsstellen der "Non-Scheduled Banks" betrug am Ende des Jahres 1959 66 ¹⁾. Die Tabelle auf den folgenden Seiten veranschaulicht die zusammengefaßte statistische Bilanz der "Scheduled Banks" für das Jahr 1959.

b) Kreditgenossenschaften und Genossenschaftsbanken

Wegen der Tatsache, daß unter Kreditinstituten die Kreditgenossenschaften und Genossenschaftsbanken trotz ihrer 50jährigen Existenz und der stetigen Unterstützung seitens des Staates, diese noch unbedeutend geblieben sind ²⁾, soll hier nicht auf Einzelheiten eingegangen werden. Eine Betrachtung des Kreditgenossenschaftswesens findet sich im sechsten Kapitel.

c) Die Kreditinstitute des öffentlichen Rechts

1. "Pakistan Industrial Finance Corporation"

Diese Corporation wurde 1949 von der Regierung gegründet, um den Industrieunternehmen mittel- und langfristige Kredite schneller und zu günstigen Bedingungen zu beschaffen ³⁾. Bezüglich der Tätigkeit der Corporation lassen sich zwei deutliche Trends feststellen: Erstens eine Abnahme der Kredite seit dem Jahre 1956/57 und zweitens eine Konzentration auf große Darlehen ⁴⁾. Der erste Trend ist darauf zurückzuführen, daß einerseits die Corporation nicht in der Lage ist, Devisendarlehen zu gewähren, während andererseits die Nachfrage nach Krediten in der Landeswährung infolge einer durch die Inflation verursachten höheren Liquidität

1) vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 97

2) a. a. O., S. 10

3) a. a. O., S. 114

4) a. a. O., S. 116

Tabelle 8

Zusammengefasste statistische Bilanz der "Scheduled Banks" (Millionen Rs.)

	31-3-59	30-6-59	30-9-59	31-12-59
<u>P A S S I V A</u>				
Kapital	75,3	77,8	77,8	80,9
Rücklagen	43,7	45,7	44,4	43,2
Kurzfristige Depositen				
(a) von Banken	128,7	104,0	75,5	95,4
(b) von Sonstigen	1.712,6	1.808,4	1.888,7	1.781,8
Insgesamt	1.841,3	1.912,4	1.964,2	1.877,2
Langfristige Depositen				
(a) von Banken	36,4	44,2	41,8	44,9
(b) von Sonstigen	681,6	768,0	849,2	949,7
Insgesamt	718,0	812,2	891,0	994,6
Insgesamt + Kurz- und Langfristige Depositen	2.559,3	2.724,6	2.855,2	2.871,8
Darlehen von der State Bank	94,1	7,1	14,9	136,5
Darlehen von Banken im Ausland	0,9	0,4	0,1	0,4
Darlehen von anderen Banken	68,3	48,5	26,1	79,5
Insgesamt Darlehen	163,3	56,0	41,1	216,4
Saldo aus Forderungen und Verpflichtungen zwischen Banken, Bankhauptstellen u. Niederlassungen	35,8	45,4	70,3	44,5
Außerordentliche Passiva	752,9	970,5	1.131,4	1.450,7

Fortsetzung

	31-3-59	30-6-59	30-9-69	31-12-59
Sonstige Passiva	122,9	141,4	145,6	192,1
Passiva insgesamt	3.753,2	4.061,4	4.365,8	4.899,6

Aktiva

Bargeld				
(a) Gold	10,3	10,3	10,5	10,7
(b) Banknoten (Silber & Münzen)	58,8	73,5	64,4	90,2
(c) Einlagen bei der State Bank of Pakistan	131,5	251,8	261,8	166,2
(d) Einlagen bei anderen Banken	47,5	60,8	47,3	53,6
Insgesamt	248,1	396,4	384,0	320,7
Einlagen im Ausland	55,4	51,3	48,1	49,6
Wechsel- gekauft und diskontiert	180,2	170,2	162,0	201,4
Darlehen				
(a) an Banken	152,5	108,6	61,1	101,4
(b) an andere	1.179,1	1.100,4	1.186,6	1.403,1
Insgesamt	1.331,6	1.209,0	1.247,7	1.504,5
Insgesamt- Bankkredit	1.511,8	1.379,2	1.409,7	1.705,9

Aktiva

Investitionen in Aktien
und Wertpapieren

(a) Zentralregierung	892,4	911,9	1.025,1	1.039,2
(b) Schatzwechsel	32,8	68,7	39,2	30,8
(c) Provinzialreg.	114,1	113,6	149,5	148,6
(d) Ausland	6,6	6,6	6,5	6,5
(e) Sonstige	16,5	18,0	16,8	16,6

Insgesamt	1.062,4	1.118,8	1.237,1	1.241,7
	=====			

insgesamt verzinsliche

Aktiva	2.574,2	2.498,0	2.646,8	2.947,6
	=====			

Grundstücke und Gebäude	29,4	28,6	32,6	30,4
Saldo aus Forderungen und Verpflichtungen zwischen Banken, Bankhauptstellen und Niederlassungen	7,6	11,0	13,9	7,0
Außerordentliche Aktiva	752,9	970,5	1.131,4	1.450,7
Sonstige Aktiva	85,6	105,6	109,0	93,6

Insgesamt Aktiva	3.753,2	4.061,4	4.365,8	4.899,6
	=====			

zurückgegangen ist. Ein anderer Grund dafür, daß die Nachfrage nach Krediten zurückgegangen ist, besteht darin, daß die meisten Industriebetriebe infolge einer Knappheit an importierten Rohstoffen und Ersatzteilen ihre Kapazität nicht voll ausnutzen konnten. Zudem muß man auch der Tatsache Rechnung tragen, daß die Nachfrage nach Krediten auf die "Pakistan Industrial Credit and Investment Corporation" in beträchtlichem Maße umgestellt worden ist, da diese Corporation über größere Mittel verfügt und Devisendarlehen gewähren kann ¹⁾. Die Tätigkeit der PIFCO begann im Juni 1949, und bis Juni 1959 betrug die Gesamtsumme der von ihr gewährten Kredite Rs. 136,8 Millionen. Diese Zahl umfaßt sowohl Darlehen und Kredite als auch Verbindlichkeiten aufgrund von Garantien für pakistanische Industrielle, die Kapitalgüter unter "deferred payment arrangements" importierten ²⁾.

2. "Pakistan Agricultural Development Finance Corporation"

Diese Corporation wurde 1952 gegründet zum Zweck der Gewährung von Krediten für die Entwicklung und Modernisierung der Landwirtschaft ³⁾. Ihr genehmigtes Kapital beträgt Rs. 50 Millionen und muß von der Zentralregierung gezeichnet werden. Die Corporation ist berechtigt, Schuldverschreibungen und Obligationen zu emittieren und zu verkaufen sowie Depositen entgegenzunehmen. Bisher arbeitet die PADFC mit Verlust, und bis Juni 1959 betrug die Gesamtsumme der von ihr gewährten Darlehen nur Rs. 27 Millionen ⁴⁾.

1) vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 117

2) a. a. O., S. 116

3) a. a. O., S. 58

4) a. a. O., Tabelle X, S., 61

3. Die "Agricultural Bank of Pakistan"

Diese Bank entstand 1957. Ihre Funktion besteht in einer Ausdehnung der Bar- oder Warenkreditmöglichkeiten für Landwirte und Genossenschaften sowie für andere Körperschaften, die zum Zweck der Entwicklung der Landwirtschaft oder der Speicherung oder des Absatzes der Agrarprodukte gegründet worden sind ¹⁾. Das genehmigte Aktienkapital der Bank beträgt Rs. 200 Millionen. Das Recht zur Zeichnung des Aktienkapitals liegt ausschließlich bei Zentralregierung, Provinzialregierungen und Genossenschaften. Die Bank ist befugt, Anleihen aufzunehmen, Obligationen und Schuldverschreibungen zu emittieren und zu verkaufen und Depositen von der Bevölkerung entgegenzunehmen. Weil zuvor noch gewisse gesetzliche Hindernisse beseitigt werden mußten, konnte die Bank in Ostpakistan erst im Dezember 1958 und in Westpakistan erst im März 1959 ihre Funktionen aufnehmen. Infolgedessen war ihre Darlehens-tätigkeit bisher von verhältnismäßig geringem Umfang ²⁾.

4. Die "House Building Finance Corporation"

Diese Corporation wurde 1952 gegründet. Ihr eingezahltes Aktienkapital beläuft sich auf Rs. 50 Millionen. Die Corporation gewährt Darlehen an Einzelpersonen, Wohnungsbaugenossenschaften und Körperschaften zum Bau von Häusern sowie zum Kauf von Baugelände. Die maximale Tilgungszeit ist 20 Jahre. Bis zum Juni 1959 hatte die Corporation Darlehen in einer Gesamthöhe von Rs. 73,4 Millionen vergeben ³⁾.

1) vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 62

2) a. a. O., S. 62 - 63

3) a. a. O., S. 134 - 135

5. Die "Small Industries Corporation"

Sie besitzt ein genehmigtes Aktienkapital von Rs. 10 Millionen und ist befugt, Darlehen für Kleinindustrien und Heimarbeit zur Verfügung zu stellen. Sie kann diese Industrien auch aus eigener Initiative entwickeln und für den Absatz ihrer Erzeugnisse sowie für die Beschaffung der Rohstoffe sorgen. Jedoch heißt es in dem "Credit Enquiry Commission Report", daß die Corporation mit der Gewährung von Krediten noch nicht anfangen konnte ¹⁾.

XII. Verkehrs- und Nachrichtenwesen

a) Verkehrswesen

Zwischen den Verkehrswesen Ostpakistans und Westpakistans bestehen große Unterschiede. In Ostpakistan bewältigt die Binnenschifffahrt etwa 75 % des gesamten Verkehrs und wird von der Eisenbahn ergänzt ²⁾. In Westpakistan dagegen besteht das Transportsystem aus Eisenbahn- und Straßenverkehr. Zur Zeit der Unabhängigkeitserklärung waren die dem Lande zur Verfügung stehenden Transportmittel völlig unzureichend. Zudem waren die meisten Straßen und Bahnlinien in schlechtem Zustand, da während und nach dem zweiten Weltkrieg keine regelmäßigen Neubauten, Instandsetzungen und Erneuerungsarbeiten an den Verkehrswegen durchgeführt wurden, obgleich diese aufgrund ihrer strategischen Bedeutung besonders stark beansprucht wurden. In Ostpakistan waren die Binnenschifffahrtswege auf weite Strecken hin verschlammte und mußten

1) vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 126 - 127

2) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 277

neu ausgebaggert werden ¹⁾. Es konnten jedoch bis zum Jahre 1955 nur die vordringlichsten Instandsetzungsarbeiten an den Transportmitteln und -wegen durchgeführt werden. Ein systematisches Programm in diesem Zusammenhang wurde im Rahmen des ersten Fünfjahresplanes in Angriff genommen. Es heißt jedoch im zweiten Fünfjahresplan, daß die Lage noch immer recht ernst ist. Immer noch ist man mit den Reparaturen und Erneuerungen weit im Rückstand. Die Transportkapazität entspricht noch lange nicht dem Bedarf, und die Schaffung einer größeren Kapazität, die für die reibungslose Entwicklung der Wirtschaft erforderlich ist, wird erschwert durch die Begrenztheit der Mittel ²⁾. Die Knappheit der Transportmöglichkeiten wirkt sich auf die Produktivität der verschiedenen Wirtschaftssektoren sehr ungünstig aus. So ist sie z.B. in der Landwirtschaft einer der Gründe für die niedrige Produktivität; denn Düngemittel und Qualitätssamen können viele Gebiete nicht rechtzeitig erreichen ³⁾. Auch die Arbeit der Musterfarmen, etwa die Schädlingsbekämpfung, wird durch schlechte Verkehrsverhältnisse sehr erschwert. Schwierigkeiten beim Transport landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu den Märkten führen zu Verlusten und entmutigen den Erzeuger. Ebenso leiden die Industrien durch das verspätete Eintreffen von Rohmaterial und Ersatzteilen und durch die Transportschwierigkeiten bei der Beförderung ihrer Erzeugnisse zu den Märkten. Darüber hinaus sind bekannte Vorkommen von Bodenschätzen zu einem großen Teil ungenutzt geblieben, weil sie schwer zugänglich waren.

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 277

2) a. a. O., S. 277

3) a. a. O., S. 278

Infolge einer verstärkten Aktivität in vielen Sektoren der Wirtschaft ist die Nachfrage nach Transportmöglichkeiten rapide angestiegen ¹⁾. So nahm im Falle Westpakistans der Eisenbahnverkehr zwischen den Jahren 1955 und 1960 um 23 % in Passagiermeilen und um etwa 33 % in Frachttonnenmeilen zu. Im Falle Ostpakistans nahm er um 20 % in Passagiermeilen und um etwa 90 % in Frachttonnenmeilen zu. Ungefähr 15 % mehr Frachtgut hätte befördert werden können, wenn die Eisenbahn die erforderliche Kapazität besessen hätte. Während der gleichen Zeitspanne erhöhten sich die Umschlagzahlen der Häfen Karachi, Chittagong und Chalna um 25, 54 und 66 %. Der von der "Pakistan International Airlines Corporation" abgewinkelte Verkehr nahm um 200 % zu. Eine beträchtliche, jedoch von keiner Schätzung erfaßte Zunahme war im Straßen- und Binnenschiffverkehrsverkehr zu verzeichnen ²⁾. Man rechnet damit, daß in den nächsten fünf Jahren die Nachfrage nach Transport in Westpakistan um 40 % und in Ostpakistan um 30 % zunehmen wird ³⁾.

b) Post- und Fernmeldewesen

Eine erhebliche Expansion und Verbesserung des Post- und Fernmeldewesens ist bereits erreicht worden. Aber es besteht immer noch das Problem, alle Vorgänge schneller, reibungsloser und exakter abzuwickeln. Die Qualität der öffentlichen Dienste muß verbessert werden durch die Einführung geeigneter Ausstattungen und Arbeitsmethoden. Die Planungskommission betont, daß es notwendig ist, auch

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 278

2) a. a. O., S. 278

3) a. a. O., S. 278

den steigenden Anforderungen der Großstädte an die Nachrichtenübermittlung gerecht zu werden sowie das Fernmeldewesen auf ländliche Gegenden auszuweiten, in denen es gegenwärtig noch fehlt ¹⁾.

c) Rundfunk

Es gibt in Pakistan sehr wenige Hochspannungs-kurzwellensender, und die Sendungen aus Ostpakistan können z.B. in Westpakistan nicht empfangen werden. Die vorhandenen Rundfunkanlagen können gegenwärtig kaum 10 % der gesamten Bevölkerung mit Sendungen versorgen ²⁾. Die Anzahl der Rundfunkgenehmigungen betrug im Jahre 1960 nur 151.000 ³⁾. Somit ist es notwendig, die Rundfunkanlagen zu erweitern und eine Erhöhung der Zahl von Empfangsgeräten zu fördern.

Man kann die Situation des Verkehrs- und Nachrichtenwesens mit den Worten der Planungskommission zusammenfassen: "the development of transport and communications requires heavy capital investment with an exceptionally high foreign exchange component ⁴⁾".

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 309

2) a. a. O., S. 315

3) a. a. O., S. 316

4) a. a. O., S. 16

Fünftes Kapitel

Die Fiskalpolitik in Pakistan

=====

I. Die Notwendigkeit wirtschaftlicher Entwicklung

Die Schilderung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Pakistan im vorigen Kapitel läßt deutlich werden, daß Pakistan den typischen Fall eines dichtbesiedelten Entwicklungslandes darstellt. Die Landwirtschaft, in der Gesamtwirtschaft von vorherrschender Bedeutung, ist primitiv und leidet unter einem starken Bevölkerungsdruck auf das Land und unter Arbeitslosigkeit. Der industrielle Wirtschaftssektor ist trotz eines verhältnismäßig schnellen Aufbaues in den Jahren der Unabhängigkeit Pakistans immer noch unterentwickelt. Die Bodenschätze sind noch nicht vollständig erforscht. Pakistans Verkehrs- und Nachrichtenwesen muß bedeutend erweitert und verbessert werden, sowohl in Anbetracht der großen Ausdehnung des Landes als auch wegen der großen Entfernung zwischen den beiden Provinzen Ost- und Westpakistan. Für die Entwicklung und Expansion von Landwirtschaft und Industrie ist es notwendig, den Aufbau der Wasser- und Stromversorgung ebenfalls zu beschleunigen. Mehr Erziehungsstätten müssen geschaffen werden, nicht nur, um mehr Menschen Schulbildung zu vermitteln, sondern auch um die Wirtschaft mit einer zunehmenden Anzahl von ausgebildetem Fachpersonal zu versorgen. Von nicht

geringerer Bedeutung ist der Bedarf an sozialen Dienstleistungen, so an besseren Wohnungen, besseren sanitären Verhältnissen, Krankenhäusern etc. Eine Entwicklung der Wirtschaft ist auch bedeutungsvoll für die Erreichung einer größeren Vielseitigkeit der Wirtschaft, die dazu dienen soll, ihre Abhängigkeit von Export einiger weniger Agrargüter und von Import einer großen Anzahl von Fertigwaren zu reduzieren, diese Abhängigkeit, die die Wirtschaft gegenüber den destabilisierenden Einflüssen von Booms und Depressionen auf den Weltmärkten so leicht verwundbar macht. Die Notwendigkeit, der Wirtschaft größere Vielseitigkeit zu verleihen, wird zudem unterstrichen durch die ständige Verschlechterung der Handelsrelationen des Landes. Somit ist eine umfassende Entwicklung der Wirtschaft erforderlich. Aber im Vergleich zu diesem riesigen Bedarf an Investitionen waren die einheimischen Bruttoersparnisse im Jahre 1959/60 mit 6,5 % des Bruttosozialprodukts nur sehr gering ¹⁾. Trotz ausländischer Wirtschaftshilfen und Darlehen und des Zustroms von privatem Kapital aus dem Ausland betrugen im gleichen Jahr die gesamten Investitionen nur 10,5 % des Bruttosozialprodukts. Schon zur Erzielung einer relativ geringen Zunahme des pro-Kopf-Einkommens bis zum Jahre 1964/65 müßten die Investitionen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt um mindestens 50 % erhöht werden.

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., p.28

II. Bedeutung der Fiskalpolitik

Die Regierung von Pakistan hat beschlossen, im Rahmen einer Reihe von Fünfjahresplänen eine vollständige Entwicklung der Wirtschaft durchzuführen. Diese Pläne basieren jedoch nicht auf doktrinären Annahmen, und der Staat soll keine diktatorischen Vollmachten erhalten, umfassende physische Kontrollen durchzuführen, um den Erfolg eines Planes sicherzustellen: "...the Plan places greater reliance on the market mechanism and fiscal and monetary policies, instead of on direct price, profit and allocation controls, which subsidize consumption and discourage production, so that over the longer run, economic development is adversely affected" ¹⁾.

Somit fällt der Fiskalpolitik in Pakistan eine bedeutende Rolle zu. Durch eine geeignete Besteuerungspolitik kann die Regierung ihre Einnahmen erhöhen, die sie zur Schaffung wenigstens eines Teiles des fixen Sozialprodukts verwenden kann. Gleichzeitig kann sie die privaten Investoren durch "incentives" veranlassen, mehr zu investieren und ihre Mittel produktiveren Verwendungszwecken zuzuführen. Wenn ein großer Teil der öffentlichen Ausgaben zur Schaffung von fixem Sozialkapital verwendet wird, würde diese Politik wiederum die private Investitionstätigkeit anregen, da so die erforderlichen "external economies" geschaffen würden. Auch dadurch, daß eine geeignete Fiskalpolitik eine Inflation eindämmt, die in der jüngsten Vergangenheit beträchtlich an Boden gewonnen hat, kann sie bei der Förderung einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung behilflich sein ²⁾. Eine Inflationsbekämpfung würde

1) a. a. O., S. 8

2) a. a. O.,

nicht nur stabile wirtschaftliche Verhältnisse garantieren, sondern auch eine weitere Verschlechterung in der Verteilung von Einkommen und Besitz verhindern. Obgleich über die Verteilung der Einkommen keine statistischen Angaben vorliegen, ist das "Taxation Enquiry Committee" der Ansicht, die Wirtschaft Pakistans sei gekennzeichnet durch Extreme von Reichtum und Armut ¹⁾. Man sieht hierin das Ergebnis eines geschichtlichen Prozesses der jahrhundertealten Institution der Gutsherrschaft und das Ergebnis übergroßer Privilegien, Erbgesetze und Sitten. Durch das Fehlen sozialer Reformen, durch soziale Mißstände wie Schwarzhandel, Steuerhinterziehung und Evasion, durch unzulängliche Besteuerung des landwirtschaftlichen Einkommens soll sich die Lage nach der Unabhängigkeit noch verschlechtert haben. Neben der Inflationsbekämpfung kann die Fiskalpolitik durch eine geeignete Einkommensumverteilung mit Hilfe der Ausgaben und Steuern die Gegensätze reduzieren, ohne die "incentives" zum Arbeiten, Sparen und zu risikoreichen Unternehmungen zu beeinträchtigen.

Bevor die von der Regierung bisher verfolgte Fiskalpolitik diskutiert und Vorschläge für die zukünftige Politik formuliert werden, dürfte es angebracht sein, zunächst den konstitutionellen Hintergrund des Bundesfinanzwesens und die wichtigsten Steuern sowie die Struktur des Bundes- und des Provinzialbudgets zu beschreiben. Außerdem wird auf die Aufga-

1) Taxation Enquiry Committee Report, Government of Pakistan, Karachi 1959, p. 9

ben der Gemeinden und auf ihre Einnahmequellen hingewiesen.

III. Aufgabenbereich und Einnahmequellen der Regierung

a) Aufgabenbereich der Zentralregierung

Gemäß der Verfassung Pakistans (die inzwischen außer Kraft gesetzt wurde, in Fragen des öffentlichen Finanzwesens jedoch bis zur Annahme einer neuen Verfassung noch Gültigkeit hat), ist die Zentralregierung in der Hauptsache für Außenpolitik, Verteidigung und Verkehrs- und Nachrichtenwesen verantwortlich. Hinzu kommen entsprechende Aufgaben der wirtschaftlichen Entwicklung und andere zum Aufbau der Nation beitragende Arbeiten.

b) Aufgabenbereich der Provinzialregierungen

Die Provinzialregierungen sind verantwortlich für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, für Landwirtschaft, Industrie und öffentliche Wohlfahrtseinrichtungen, darunter für Erziehung, Gesundheitswesen etc. ¹⁾.

c) Aufgabenbereich der Gemeinden ²⁾

1. Die "Union Councils"

Auf dem Lande vertreten die "Union Councils" die einzelnen Gruppen von Dörfern. In Gebieten mit Städten gibt es für die Städte "Town Committees" und für die "Town Unions" bestehen "Union Committees". Die "Union Councils" sind verantwortlich für die Entwicklung von Landwirtschaft, Industrie und Gemeinschafts-Institutionen der "Union"; zu ihren Aufgaben gehört ferner die Förderung und Entwicklung der Genossenschaftsbewegung, der dörflichen Industrien, der Forst-

1) Vgl. Andrus, J.R., and Mohammed, A.F., op.cit. S. 306

2) Vgl. Taxation Enquiry Committee Report-Local Taxation - Kapitel XXVII (Entwurf), S. 531-536

wirtschaft sowie der Vieh- und Fischbestände, die Ergreifung von Maßnahmen für die Steigerung der Nahrungsmittelerzeugung, die Anlage und Instandhaltung von Brunnen, Pumpwerken, Zisternen, Teichen und anderer Einrichtungen für die Wasserversorgung, die Regulierung störender und gefährlicher Gewerbe, sanitäre Arbeiten und Ergreifung anderer Maßnahmen zur Sauberhaltung des Gebiets etc.

2. Das "Thana" oder "Tehsil"-Council

"Thanas" oder "Tehsils" sind Unterbezirke eines Distrikts und setzen sich aus Städten und Dörfern zusammen. Ein "Thana" oder "Tehsil"-Council hat die Aufgabe, die Tätigkeiten aller "Union Council and Town Committees" des "Thana" oder "Tehsil" zu koordinieren. Es ist berechtigt und auf Verlangen des "District Council" verpflichtet, in dem jeweiligen Thana oder Tehsil alle die Funktionen zu übernehmen, die in den Kompetenzbereich des "District Council" fallen. Es kann auch von der Provinzialregierung die Weisung erhalten, die Funktionen zu übernehmen, für die "District Council", "Union Council" etc. zuständig sind.

3. Das "District Council"

Ein District Council muß die Tätigkeiten aller kommunalen Körperschaften innerhalb des Distrikts koordinieren. Es ist verantwortlich für die Unterhaltung von Volksschulen, Bibliotheken und Lesesälen, für Messen und Veranstaltungen, die Begehung öffentlicher Feste und die Förderung öffentlicher Sport- und Spielveranstaltungen, die Anlage und Instandhaltung öffentlicher Gärten und Spiel-

plätze und die Förderung nationaler Wiederaufbauprogramme, für die Ergreifung von Maßnahmen zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und zur Verbesserung der Viehbestände, für die Förderung der landwirtschaftlichen und industriellen Entwicklung der Dörfer (Village - AID), für die Genossenschaftsbewegung, sanitäre Anlagen, Verhütung und Kontrolle von Infektionskrankheiten, für Zwangsdurchführung von Impfungen, die Einrichtung und Unterhaltung von Apotheken, Krankenhäusern etc., für die Anlage, Instandhaltung und Verbesserung öffentlicher Verkehrswege und Vorkehrungen für die Wasserversorgung. Auf freiwilliger Basis kann das District Council gewisse Funktionen übernehmen auf dem Gebiet der Erziehung, der sozialen und wirtschaftlichen Wohlfahrt, öffentlicher Arbeiten und des Gesundheitswesens.

4. Die "Municipal Committees"

Ein Municipal Committee ist die Vertretung jedes Gebietes, das von der Regierung zur "Municipality" erklärt wird. Zu den Aufgaben eines Municipal Committee gehören Gesundheitswesen, sanitäre Arbeiten, Wasserversorgung, Kanalisation, Viehhaltung, Registrierung von Geburten, Heiraten und Sterbefällen, Straßen und deren Beleuchtung, Verkehrsregelung, öffentliche Sicherheit, Feuerwehr, Parks und Gärten, Märkte, Erziehung und kulturelle Arbeit, soziale Wohlfahrtseinrichtungen, Gemeinschaftsprojekte, Bau- und Städteplanung etc.

"Divisional Councils" und "Provincial Development Advisory Councils" vertreten die kommunalen Körperschaften auf höherer Ebene und haben meist die Aufgabe der Koordinierung und Planung.

d) Bundessteuern

1. Zölle, einschließlich der Exportabgaben
2. Verbrauchsteuern, einschließlich der Salzsteuer, aber unter Ausnahme von Steuern auf Spirituosen und Narkotika
3. Steuern auf das Einkommen und Kapital von Körperschaften
4. Einkommensteuer von Einzelpersonen, soweit die Steuer das landwirtschaftliche Einkommen nicht belastet
5. Steuern auf den Kapitalwert von Aktiven, Nachlaß- und Erbschaftsteuer
6. Umsatz- und Erwerbsteuer
7. S t e u e r n auf den Luft- oder Seetransport von Personen oder Gütern je nach Fahrtziel und auf die Fahrt- und Frachtkosten
8. Steuern auf Erdöl und Erdgas.

e) Provinzialsteuern

1. Grundsteuer
2. Zakat ¹⁾
3. Steuern auf landwirtschaftliche Einkommen und auf den Kapitalwert des Bodens
4. Stempelabgaben
5. Grund- und Gebäudesteuern
6. Verbrauchsteuern auf Spirituosen, Narkotika nicht-narkotische Drogen, medizinische und Toiletten-Präparate
7. Steuern auf die Einfuhr von Gütern in ein Territorium
8. Steuern auf Elektrizität

1) "Die Zakat ist eine dem Muslim auferlegte finanzielle Verpflichtung, die jedem auferlegt wird, der ein bestimmtes Minimum an Geld, Waren oder Vieh besitzt. Der Ansatz beträgt 10% auf landwirtschaftl. Produkten und 2,5% auf Handelskapital und Gewinn"...B.M.Ahmed:Minf.z. Quran,Zürich 1959 S. 128

9. Steuern auf Kauf und Verkauf von Zeitungen sowie auf Zeitungsanzeigen
 10. Steuern auf Binnentransport (Land- und Wasserstraßen) von Personen und Gütern
 11. Steuern auf den Besitz von Fahrzeugen, Tieren und Booten
 12. Steuern auf freie Berufe, Gewerbe und Dienstverhältnisse
 13. Vergnügungs-, Wett- und Spielsteuern
 14. Kopfsteuern und Steuern auf Passagiere und Güter.
- f) Steuern, die von der Zentralregierung erhoben, deren Erträge jedoch zwischen ihr und den Provinzen aufgeteilt werden

Die Provinzialregierungen erhalten:

1. 50 % vom Reinerlös der Einkommensteuer nach Abzug des Erlöses von Körperschaftsteuer, des der Steuern auf Bundesaufwendungen, des der in der Bundeshauptstadt eingenommenen Steuern, sowie des Erlöses jeglicher zentraler Aufschläge.
 2. 50 % vom Reinerlös der Umsatzsteuer
 3. 50 % vom Reinerlös der zentralen Akzisen auf Tabak, Betelnüsse und Tee
 4. 62,5 % vom Reinerlös der Jute-Exportsteuer (nur für die Provinz Ostpakistan)
- g) Kommunalabgaben ¹⁾

Nur Union Councils und District Councils auf dem Lande und Municipal Committees in den Stadtgebieten sind befugt, Steuern zu erheben. Divisional Councils, "Thana" oder "Tehsil"-Councils haben nicht die Befugnis, irgendwelche Steuern oder Gebühren zu erheben und werden ausschließlich von den Provinzialregierungen finanziert. Provinzialregierungen und

1) Vgl. Taxation Enquiry Committee Report, op.cit., S. 536-537

kommunale Körperschaften besitzen jedoch parallele und zusammenfallende Steuerbefugnisse, und die letzteren verfügen nicht über exklusive Steuerbefugnisse. Folgende Steuern, Gebühren und andere Abgaben können von den kommunalen Körperschaften erhoben werden:

aa) District und Union Councils ¹⁾

1. Steuer auf den jährlichen wert von Gebäuden und Grundbesitz
2. Steuer auf den Grundbesitz, der nicht der Gemeindesteuer unterliegt
3. Steuer auf Backöfen
4. Steuer auf die Übertragung von Immobilien
5. Steuer auf die Einfuhr von Waren zum Konsum, Gebrauch oder Verkauf in einem örtlichen Gebiet
6. Steuer auf die Ausfuhr von Waren aus einem örtlichen Gebiet
7. Steuer auf freie Berufe und Gewerbe
8. Steuer auf Geburten, Heiraten und Feste
9. Steuer auf Werbeanzeigen
10. Steuer auf Kinos, Theatervorführungen und andere Unterhaltungen und Vergnügungen
11. Steuer auf Tiere
12. Steuer auf Fahrzeuge (außer Motorfahrzeugen), einschließlich Karren und Fahrräder sowie auf Boote jeder Art
13. Gebühren auf Straßen, Brücken und Fähren
14. Beleuchtungsgebühr
15. Kanalisationsgebühr
16. Gebühr zur Entlohnung der Dorfpolizei
17. Gebühr für die Ausführung aller Arbeiten an öffentlichen Einrichtungen
18. Unterhaltungsgebühren für öffentliche Anlagen

1) Taxation Enquiry Committee Report - Local Taxation - op. cit., S. 536-537

19. Gebühr für die Anlage von Wasserwerken und die Wasserversorgung
 20. Gebühren auf Anträge zur Errichtung und zum Wiederaufbau von Gebäuden
 21. Schulgelder für Schulen, die von einer örtlichen Behörde unterhalten werden
 22. Gebühren für den Genuß von Vergünstigungen, welche sich von öffentlichen Einrichtungen herleiten, die von einer örtlichen Behörde unterhalten werden
 23. Gebühren anlässlich von Messen, Landwirtschafts- und Industrieausstellungen, Turnieren und anderen öffentlichen Versammlungen
 24. Gebühren für Märkte
 25. Gebühren für Lizenzen und Genehmigungen, die von einer örtlichen Behörde erteilt werden
 26. Gebühren für besondere Dienste, die eine örtliche Behörde leistet
 27. Gebühren für die Schlachtung von Tieren
 28. Jede andere Steuer, zu deren Erhebung die Regierung gesetzlich ermächtigt ist
 29. Eine besondere Gemeindesteuer auf Erwachsene männlichen Geschlechts für den Bau jeder öffentlichen Einrichtung von allgemeinem Nutzen für die Bewohner des betreffenden örtlichen Gebiets, außer wenn die örtliche Behörde eine Person von der Pflicht befreit, freiwillige Arbeit zu leisten oder von anderen an seiner Statt verrichten zu lassen.
- bb) Municipal Committees ¹⁾
1. Steuer auf den jährlichen Wert von Gebäuden und Grundbesitz
 2. Steuer auf die Übertragung von Immobilien

1) a. a. O., S.541

3. Steuer auf Anträge zur Errichtung und zum Wiederaufbau von Gebäuden
4. Steuer auf die Einfuhr von Waren zum Konsum, Gebrauch oder Verkauf in ein Stadtgebiet
5. Steuer auf die Ausfuhr von Waren aus einem Stadtgebiet
6. Zollartige Steuern
7. Steuer auf freie Berufe und Gewerbe
8. Steuern auf Geburten, Heiraten, Adoptionen und Feste
9. Steuer auf Werbeanzeigen
10. Steuer auf Tiere
11. Steuer auf Kinos, Theatervorführungen und andere Unterhaltungen und Vergnügungen
12. Steuer auf Fahrzeuge außer Motorfahrzeugen und auf Boote
13. Beleuchtungs- und
14. Unterhaltungsgebühren
15. Gebühr für die Ausführung aller Arbeiten an öffentlichen Einrichtungen
16. Gebühr für Wasserversorgung
17. Zuschläge auf eine von der Regierung erhobene Steuer
18. Schulgelder
19. Gebühren für den Genuß von Vergünstigungen, welche sich von öffentlichen Einrichtungen herleiten, die von einem "Municipal Committee" unterhalten werden
20. Gebühren anlässlich von Messen, Landwirtschafts- und Industrieausstellungen, Turnieren und anderen öffentlichen Versammlungen
21. Gebühren für Märkte
22. Gebühren für Lizenzen und Genehmigungen, die von einem "Municipal Committee" erteilt werden
23. Gebühren für besondere Dienste, die von einem "Municipal Committee" geleistet werden

24. Gebühren für die Schlachtung von Tieren
25. Jede andere Gebühr, die in den Bestimmungen der "Basic Democracies Ordinance" 1960 enthalten ist
26. Jede andere Steuer, zu deren Erhebung die Regierung ermächtigt ist.

IV. Die wichtigsten Bundes-, Provinzial- und Kommunalsteuern

1. Die Einkommensteuer

Die pakistanische Einkommensteuer verfolgt ihre Geschichte bis zu der Zeit vor der Teilung des indo-pakistanischen Subkontinents zurück ¹⁾. Die Einkommensteuer - in dieser Zeit "Assessed Taxes" genannt - wurde erstmalig im britischen Indien eingeführt im Jahre 1861 und im Jahre 1872 wieder aufgehoben. Eine Wiedereinführung geschah 1878 in Form einer Lizenzbesteuerung der Kaufleute, die 1886 zu einer Besteuerung aller Einkommen - ausgenommen die aus landwirtschaftlichen Betrieben - erweitert wurde. Einkommen zwischen Rs. 500 und Rs. 2000 pro Jahr wurden mit 2 % und solche über Rs. 2000 mit 2,5 % besteuert. Das steuerbare Minimum wurde im Jahre 1903 auf Rs. 1000 festgelegt. Die Progression wurde im Jahre 1916 dadurch verstärkt, daß Einkommen von Rs. 1000 bis Rs. 5000 mit 2 %, von Rs. 5000 bis Rs. 10000 mit 3 %, von Rs. 10.000 bis Rs. 25.000 mit 5 % und solche über Rs. 25.000 mit 6,25 % besteuert wurden.

1) vgl. zur geschichtlichen Abhandlung für die Zeit vor dem 14.8.1947: Anstey, Vera, *The Economic Development of India*, London 1952, S. 381-382. Siehe auch Rao, V.K.R.V., *Taxation of Income in India*, ed. C.N. Vakil, Bombay 1931

Eine "Super Tax" wurde 1917 für Einkommen über Rs.50.000 eingeführt. 1919 wurde für übermäßige Gewinne eine Abgabepflicht (Excess Profits Tax) in Höhe von 50 % auferlegt, während gleichzeitig das steuerfreie Existenzminimum auf Rs. 2.000 erhöht wurde. Die "Excess Profits Tax" wurde jedoch im folgenden Jahre abgeschafft. Ein weiteres Ansteigen der Progression geschah 1921.

Im Jahre 1939 wurde das gesamte System revidiert. Das "S t e p-system" wurde durch das "S l a b-system" ersetzt. Es wurde ein Berufungsgericht eingesetzt, und die Steuerpflicht wurde ausgedehnt auf alle über der steuerfreien Grenze liegenden Einkommen im Gegensatz zur früheren Zeit, in der eine Steuerpflicht nur für diejenigen gegeben war, die von den Steuerbeamten (Income Tax Officers) zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung aufgefordert wurden.

Im Jahre 1947 übernahm Pakistan dieses System ¹⁾. Die Steuer wird jeweils auf das Gesamteinkommen einer Person, Einzelunternehmen, Teilhaberschaft, Aktiengesellschaft, geschlossenen Hindu-Familie, Kommunalbehörde und des Personenvereins aus dem vorhergehenden Jahr erhoben. Im "Income Tax Act" wird das Einkommen nicht definiert; es werden jedoch diejenigen Einkünfte ausgeschlossen, die gelegentlicher oder einmaliger Art sind und sich nicht aus einem Geschäft herleiten. Die Kapitalgewinne wurden 1947 mit einer progressiven Steuer belegt, deren Sätze zwischen 6,25% und 35,25% lagen. Das Finanzgesetz von 1950 befreite jedoch alle nach dem 1. April 1949 erzielten Kapitalgewinne von dieser Steuer.

1) vgl. zur nachfolgenden Darstellung der pakistanischen Einkommensteuer: Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation - op. cit., S. 11-20, mit Ausnahme derjenigen Stellen, die sich auf andere Quellen stützen und noch speziell angeführt werden.

Die Zentralregierung ist berechtigt, auf alle Einkommen außer Agrareinkommen Steuern zu erheben. Die letzte Art des Einkommens fällt in den Bereich der Provinzialsteuern. Das im Ausland erzielte Agrareinkommen einer nach den gesetzlichen Bestimmungen als in Pakistan wohnhaft zu betrachtenden Person muß jedoch mit dem übrigen Einkommen dieser Person versteuert werden.

Unter der Bezeichnung Einkommensteuer versteht man oft Einkommensteuer und "Super Tax" zusammen. Die "Super Tax" besteuert die höheren Einkommen über den normalen Einkommensteuersatz hinaus stark progressiv.

Folgende Einkünfte unterliegen der Einkommensteuer:

1. Löhne und Gehälter
2. Wertpapierzinsen
3. Einkünfte aus Grundbesitz
4. Gewinne aus einem Geschäft, einem Gewerbe oder einer freiberuflichen Tätigkeit
5. Alle anderen Einkünfte aus einer gewinnbringenden Tätigkeit

Einkommensteuerpflichtig sind alle Personen, die ihr Einkommen in Pakistan verdienen oder dieses in bzw. aus Pakistan beziehen. Der Wohnsitz des Steuerpflichtigen spielt hierbei keine Rolle. Es wird jedoch zwischen im Lande wohnhaften und nicht im Lande wohnhaften Steuerpflichtigen ein Unterschied gemacht. Wer nach dem Gesetz als in Pakistan wohnhaft zu betrachten ist, wird auf sein gesamtes Einkommen besteuert, ohne Berücksichtigung des Herkunftslandes dieses Einkommens; erhält jedoch einen bestimmten (jährlich festzulegenden) Freibetrag auf sein Einkommen aus dem Ausland. Die im Ausland lebenden Steuerpflichtigen brauchen für ihr ausländisches Einkommen keine Steuer zu bezahlen. In Pakistan lebende Steuerpflichtige werden wiederum in zwei

Kategorien eingeteilt: Personen, die gewöhnlich ihren Wohnsitz in Pakistan haben, und solche, die gewöhnlich ihren Wohnsitz in Pakistan nicht haben. Die Besteuerung des Einkommens von letzteren beschränkt sich auf den Teil des Einkommens, der sich aus einem in Pakistan geführten Geschäft oder einem dort ausgeübten Gewerbe bzw. einer freiberuflichen Tätigkeit herleitet. Für Einkommensteuerzwecke spielt auch die Staatsbürgerschaft des Steuerpflichtigen keine Rolle.

Für die Zwecke der Einkommensteuer wird nach dem britischen Vorbild ein Unterschied gemacht zwischen dem Einkommen, das durch persönliche Arbeit entsteht und als verdientes Einkommen bezeichnet wird und jenem,

das aus Investitionen entsteht und nicht-verdientes Einkommen ("unearned income") genannt wird. Bei der Besteuerung des ersteren wird ein jährlich neu zu bestimmender Teil dieses Einkommens von der Einkommensteuer befreit. Einzelpersonen erhalten Steuerermäßigungen auf Beträge zu Alters- und Lebensversicherungen. Ähnliche Steuerbefreiungen werden den Einzelpersonen in bezug auf Investitionen in den Industrieunternehmen gewährt, die von der Zentralregierung gebilligt wurden. Steuerpflichtige, deren Einkommen ein von Jahr zu Jahr neu zu bestimmendes Minimum nicht übersteigen, erhalten Steuerbefreiung für den Teil ihrer Einkommen, welcher in Staatspapieren und Postsparkassentiteln "Post Office Savings Certificates" angelegt ist. Für abhängige Personen erhält ein Steuerpflichtiger jedoch keine Ermäßigung.

Die steuerfreie Grenze sowie die Steuersätze werden durch die jährlichen Finanzgesetze festgelegt. Bis zum April 1959 unterlagen die Einkommen aller Steuerpflichtigen sowohl der Einkommensteuer als

auch der "Super Tax". Die Einkommensteuer wurde nach einem Tarifsystern zu progressiven Sätzen erhoben, die zwischen 6,25 % und 31,25 % lagen. Einkommen von mehr als Rs. 25.000 unterlagen der "Super Tax". Der höchste Satz der "Super Tax" betrug 56,25 %, und somit ergab sich ein kombinierter Marginalsatz der Einkommensteuer und der "Super Tax" von 89,5 %. Dies galt sowohl für Einzelpersonen als auch für die nicht-eingetragenen Firmen und geschlossenen Hindufamilien. Im April 1959 wurde jedoch die Unterscheidung zwischen Einkommensteuer und "Super Tax", insofern sie sich auf die Einkommen von Einzelpersonen bezog, aufgehoben ¹⁾.

Eine Offene Handelsgesellschaft (Partnership) wird nach progressiven Sätzen (von Einkommensteuer und "Super Tax") besteuert, die auf ihr Gesamteinkommen angewandt werden. Lassen die Teilhaber ihre Firma bei der Einkommensteuerbehörde eintragen, so wird nicht die Firma selbst, sondern es werden die einzelnen Teilhaber nach dem Anteil ihres Einkommens aus der OHG besteuert. Bis April 1959 durfte die auf eine eingetragene OHG erhobene "Super Tax" nicht vom Einkommen derselben abgezogen werden, bevor dieses unter die Teilhaber verteilt und in ihren Händen versteuert wurde. In dem erwähnten Jahr wurde der Abzug der "Super Tax" von dem Einkommen der ein-

1) Vgl. Speech of the Finance Minister on the Budget for April to June, 1959, Karachi 1959, S. 10

getragenen Offenen Handelsgesellschaften, bevor dieses unter die Teilhaber verteilt wurde, gestattet. Gleichzeitig wurde jedoch der maximale Steuersatz der "Super Tax" von 12,5 % auf 30 % heraufgesetzt. Die gesamte Steuerlast der OHG und der einzelnen Teilhaber darf aber die Höchstgrenze von 75 % des Einkommens der OHG nicht übersteigen ¹⁾.

Kapitalgesellschaften unterliegen einem fixen Satz der Einkommensteuer ²⁾. "Super Tax" oder Körperschaftsteuer wurde bis zum 1. April 1959 auf "public limited companies" und "private limited companies" erhoben, wobei der Steuersatz für die letzteren höher war. Seit diesem Zeitpunkt besteht die Unterscheidung zwischen "public limited companies" und "private limited companies" für die Zwecke der Einkommensbesteuerung nicht mehr ³⁾. Die Höhe der Steuersätze richtet sich nunmehr einmal danach, ob es sich um ein Industrie- oder Nicht-Industrieunternehmen handelt, und zum anderen, ob die Gesellschaft ihren Sitz in Pakistan oder außerhalb Pakistan hat ⁴⁾.

1) Vgl. Speech of the Finance Minister on the Budget for April to June 1959, S. 11

2) Siehe unten S. 192 f.

3) Vgl. Speech of the Finance Minister on the Budget for April to June 1959, S. 11

4) a. a. O. Siehe auch unten S. 192 f.

Bis 1959 zahlten die Gesellschaften eine Geschäftsgewinnsteuer ("Business Profits Tax") von durchweg 16,66 % auf Gewinne eines Geschäfts, Gewerbes oder einer freiberuflichen Tätigkeit, die insgesamt Rs. 100.000 oder 6 % des Kapitals (die Steuer wurde von dem von den zwei alternativen Beträgen jeweils höheren Betrag erhoben) überstiegen. Diese Steuer wurde im April 1959 abgeschafft. Um jedoch den sich hieraus ergebenden Verlust an Steuereinnahmen teilweise auszugleichen, wurden die Sätze der Einkommensteuer und Super Tax entsprechend erhöht ¹⁾.

Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bestehen mit Indien, Großbritannien, den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Schweden, Dänemark und Japan. Im Falle aller anderen Länder erhalten die in Pakistan lebenden ²⁾ Steuerzahler eine einseitige Erleichterung, indem ihre gesamte Steuerverbindlichkeit für Einkommen aus dem Ausland auf den Betrag entweder der pakistanischen Steuer oder der ausländischen Steuer festgelegt wird; in diesem Zusammenhang ist die gesamte Steuerverbindlichkeit gleich dem höheren der in Frage kommenden alternativen Beträge.

Die von der Regierung von Zeit zu Zeit gewährten und gegenwärtig noch bestehenden Begünstigungen bezüglich der Einkommensbesteuerung werden weiter unten in diesem Kapitel angeführt. Die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt den Trend der Erträge aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer er seit dem Jahre 1947/48.

1) vgl. Speech of the Finance Minister on the Budget for April to June, 1959, op. cit., S. 11

2) gilt für die gemäß der Bestimmungen des pakistanischen Einkommensteuergesetzes als wohnhaft anerkannten Personen und Gesellschaft

Tabelle 9

Trend der Erträge von Einkommen-und Körperschaftsteuern

<u>Jahr</u>	<u>Anteil der Zentralregg.</u>	<u>Anteil der Provinzialregierungen an Einkommensteuererträgen</u>		<u>(in Mill.Rs.) insgesamt</u>
		<u>Ostpakistan</u>	<u>Westpakistan</u>	
17/48	27,0	-	-	27,0
18/49	65,9	-	-	65,9
19/50	115,5	-	-	115,5
20/51	132,4	-	-	132,4
21/52	172,3	-	-	172,3
22/53	175,9	14,00	15,77	205,67
23/54	180,7	14,77	16,84	212,31
24/55	194,1	16,80	19,43	230,33
25/56	214,2	19,85	23,12	257,17
26/57	207,8	19,65	22,85	250,30
27/58	249,5	20,73	24,11	294,34
28/59	413,8	37,82	43,81	495,43
29/60 ¹⁾	299,3	23,46	27,25	350,01
30/61 ²⁾	298,8	23,68	27,50	349,98

Quelle: Explanatory Memorandum on the Budget for 1960/61, S.172-173
und S.180-181

berichtigter Voranschlag

Voranschlag

2. Die Nachlaßsteuer

Die Hauptwesenszüge der pakistanischen Nachlaßsteuer lassen sich folgendermaßen zusammenfassen ¹⁾:

Nach dem Estate Duty Act von 1950 werden alle Übertragungen von Vermögen, über das der Verstorbene zur Zeit des Todes verfügte einschließlich der Übertragungen von Todes wegen, der Schenkung des Vermögens in Erwartung des Todes, Schenkungen inter vivos für Wohltätigkeitszwecke, die innerhalb von drei Monaten sowie andere Schenkungen, die innerhalb von einem Jahr vor dem Tode stattfanden, zusammengefaßt und als Ganzes gemäß dem Wert zu Marktpreisen steuerlich belastet. Nicht steuerpflichtig sind: Schenkungen an den Staat, Lebensversicherungssummen bis Rs. 20.000 und Schenkungen für religiöse Zwecke. Immobilien und Mobilien außerhalb von Pakistan sind unter gewissen Bedingungen ebenso steuerfrei. Die steuerfreie Grenze beträgt zur Zeit Rs. 200.000. Das über die Freigrenze hinausgehende Vermögen wird nach einem Staffeltarif progressiv besteuert. Die Steuersätze und Begünstigungen bezüglich der Nachlaßsteuer werden weiter unten in dem Kapitel angeführt. Hier darf die oben kurz zusammengefaßte Darstellung dieser Steuer mit den folgenden Zahlenangaben der jährlichen Erträge abgeschlossen werden, aus denen zu schließen ist, daß die Bedeutung der Nachlaßsteuer in ihrer Fähigkeit, die Vermögensunterschiede zu verringern und nicht in ihren Erträgen, besteht.

Tabelle 10

	<u>Erträge der Nachlaßsteuer</u>	(<u>in Mill.Rs.</u>)
1950/51	-	
1951/52	0,34	
1952/53	0,825	
1953/54	0,862	

1) vgl. Taxation Enquiry Committee Report, S. 37-39

1954/55	1,670
1955/56	2,023
1956/57	1,517
1957/58 (berichtigter Voranschlag)	1,300 1)
1958/59 (" ")	3,500 2)
1959/60 (" ")	2,800 3)
1960/61 (Voranschlag)	2,800 3)

3. Die Zölle, die Umsatzsteuer und die Bundesverbrauchssteuern

Die Einfuhr und Ausfuhr von Gütern werden entweder durch ad valorem oder spezifische Zölle gemäß dem "Pakistan Customs Tariff" steuerlich belastet. Die Ausfuhrzölle sind auf einige Rohstoffe beschränkt, von denen Baumwolle und Jute die wichtigsten sind. Aus dem Nettoertrag der normalen Ausfuhrabgabe auf Rohjute werden 62,5 % an Ostpakistan gewährt. Falls der Zollsatz erhöht wird, erhält die genannte Provinzialregierung außerdem noch 10 % der zusätzlichen Nettoerträge 4).

Die Einfuhr- und Ausfuhrzölle bilden zusammen die bedeutendste Einnahmequelle der Zentralregierung. Der höchste Ertrag von Rs. 554,0 Millionen wurde aus Einfuhrzöllen im Jahre 1951/52 und der von Rs. 428,0 Millionen aus Ausfuhrzöllen im Jahre 1950/51 erzielt 5). Die Erträge aus Ein- und Ausfuhrzöllen zusammen, die im Jahre 1950/51 Rs. 776,2 Millionen betrugen, machten über 70 % der Gesamtsteuereinnahmen aus. Im Jahre 1951/52 erhöhten sich die Zolleinnahmen auf Rs. 821,5 Millionen,

1) vgl. für die Zahlen bis zum Jahre 1957/58 Taxation Enquiry Committee Report, S. 89

2) die Zahlenangabe bezieht sich auf 15 Monate, April 1958 - Juni 1959, s. Explanatory Memorandum for 1959-60, S. 141

3) vgl. Explanatory Memorandum for 1960-61, S. 9

4) a. a. O., S. 2

5) vgl. Taxation Enquiry Committee Report, S. 61-64

doch sank ihr Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen auf 65 % ab. Die außerordentliche Steigerung der Erträge in diesen beiden Jahren war durch das Korea-Boom bedingt. In späteren Jahren nahm der Anteil der Zölle an den Gesamtsteuereinnahmen, trotz der Auslandshilfe, bedeutend ab ¹⁾. Dies ist darauf zurückzuführen, daß infolge einer Verschlechterung der Terms of Trade sowie aufgrund des Zahlungsbilanzdefizits und der Entwicklung eigener Industrien im Inland die Importe beschränkt werden mußten. Auf der anderen Seite mußten die Ausfuhrzollsätze wegen der Rohstoffpreise und um die Exportwaren im Ausland konkurrenzfähig zu halten, herabgesetzt werden bzw. die Zölle völlig aufgehoben werden.

In bezug auf die Einfuhrzölle besteht die allgemeine Politik der Regierung darin, höhere Zollsätze auf Luxusgüter und relativ niedrigere auf lebensnotwendige Waren zu erheben. Die Einfuhr von den für die einheimische Industrie notwendigen Rohstoffen wird entweder völlig von Zollabgaben befreit oder ermäßigt besteuert ²⁾.

Die pakistanische Umsatzsteuer ist eine Einphasensteuer und wird auf einer ad valorem-Basis erhoben. Bei Einfuhr- und Ausfuhrgütern wird die Steuer von dem Importeur bzw. Exporteur nach dem von der Zollbehörde geschätzten Wert der Waren plus ggf. Zollabgaben erhoben. Werden die Waren im Inland hergestellt, wird die Steuer auf der Basis des Hersteller-

1) Vgl. Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation - S. 61

2) Vgl. Explanatory Memorandum for 1960/61, S. 2

preises berechnet. Die Umsatzsteuer wird durch ein Lizenzsystem ergänzt. Der lizenzierte Hersteller ist berechtigt, Rohstoffe umsatzsteuerfrei zu importieren bzw. von einem lizenzierten Großhändler steuerfrei zu beziehen. Der lizenzierte Großhändler wiederum ist berechtigt, sich die Waren steuerfrei zu beschaffen. Die Steuer wird jedoch auf seine Verkäufe an nicht-lizenzierte Käufer erhoben. Ebenso wird die Einfuhr besteuert, falls der Importeur selbst kein lizenzierter Hersteller bzw. Großhändler ist ¹⁾. Der allgemeine Steuersatz beträgt gegenwärtig 12,5 % und die steuerfreie Grenze Rs. 36.000. In Grenzfällen darf die Summe der Umsatzsteuer nicht 25 % des Mehrbetrages von über Rs. 36.000 übersteigen ²⁾.

Wie im Falle der Zollsätze, besteht die Politik bezüglich der Umsatzsteuer im allgemeinen darin, höhere Steuersätze auf Luxusgüter und niedrigere auf lebensnotwendige Artikel und auf die für die wirtschaftliche Entwicklung erforderlichen Kapitalgüter aufzuerlegen. Dies gilt auch zum Teil für die Bundesverbrauchsteuern.

1) Vgl. Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation - , S. 52

2) Vgl. The Budget Speech for 1959/60 - Summary of Financial Measures -, S. 26

Tabelle 11

Zollsätze und Sätze der Umsatzsteuer und der Bundes-
verbrauchssteuern (a)

I. Zollsätze auf Einfuhr ¹⁾

1. Verschiedene Chemikalien	20-30 %
2. Röntgenfilme und -platten	20 %
3. Lastwagen und Busse etc.	35 %
4. Verschiedene Werkzeuge für Landwirtschaft u. Industrie	12,5 %
5. Eisen- und Stahlbarren	10-20 %
6. Maschinen und -Ersatzteile	12,5 %
7. Gold- und Silberwaren, Schmuck	100 %
8. Rauchwaren und Kunstseide	150-250 %
9. Personenkraftwagen	50-250 %
10. Motorräder und Roller	40 %

II. Umsatzsteuersätze ²⁾

1. Rauchwaren, Kühlschränke, Klimaanlagen, Elektrogeräte, Fotoapparate etc., mit Silber oder Gold verarbeitete Klei- dungsstoffe, Schmuck (importiert), Weine und Spirituosen; Uhren, deren Preis Rs. 50 übersteigt, Porzellanwaren etc.	20 %
2. Kosmetika etc.	15 %
3. Glühbirnen	12,5 %
4. Grobe Stoffe, Baumwollgarn	10 %
5. Eisen und Stahl	5 %
6. Konfektionsartikel, Regenschirme, Prothesen, Tafelöle, Hotelspeisen und bestimmte Backwaren etc.	

(a) ausgewählt als Beispiele

- 1) vgl. The Budget Speech for 1959/60 and for 1960/61, Summary of Financial Measures, jeweils S. 29-31 und S. 34-35
- 2) vgl. Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation - S. 91-92 und die oben genannten Summaries of Financial Measures, jeweils S. 26-27 und S. 33-34

III. Sätze der Bundes-
verbrauchssteuern

1. Textilien

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| a) Feine Baumwoll- | (1) |
| textilien | Annas 4-5 pro yard ² |
| b) Mittelfeine | |
| Baumwolltext. | Annas 2-3 " " |
| c) Grobe Baumwoll- | |
| textilien | Annas 0,5-1" " |
| d) Rayon oder Kunst- | |
| seide | Annas 4-5 " " |
| e) Tapeten u.Gardinen | Annas 4-5 " " |

2. Zigaretten in der
Preislage zwischen
Rs.6,5 und Rs.50

oder höher pro Tausend zwischen Annas 4-5 und
Rs. 27 Annas 11 - Rs.27
Annas 13 pro Tausend je
nach dem Preis

3. Wolltextilien

zwischen Rs.0,5 und Rs.2
pro Linear yard je nach
dem Preis des Stoffes

4. Zement

Rs. 15 pro t

5. Dieselöl

Annas 3 pro Gallone

6. Betelnüsse

Annas 2 pro lb.

Quelle:The Budget Speech for 1959/60 and 1960/61,
jeweils S. 27-28 und S. 35
Summary of Financial Measures

(1) Eine Anna ist ein Sechzehntel einer Rupie, eine Rupie
ist gleich 1 sh. 6 d. oder U.S.Do 0,21

Tabelle 12

Trend der Erträge aus Einfuhr- und Ausfuhrzöllen ¹⁾

(in Mill. Rs.)

	<u>1933-54</u>	<u>1954-55</u>	<u>1955-56</u>	<u>1956-57</u>	<u>1957-58</u>
I. <u>Einfuhr:</u>					
1. Weine und Spirituosen	3,9	5,9	5,7	6,7	7,0
2. Tabak	15,1	21,2	18,0	21,2	16,5
3. Erdöl ²⁾	80,0	65,6	64,7	75,6	84,4
4. Kraftwagen und Motorräder etc.	7,1	14,6	13,0	18,7	19,5
5. Maschinen	4,8	18,1	12,0	14,7	12,2
6. Eisen und Stahl ³⁾	13,7	10,1	14,3	16,1	23,4
7. Textilien und Garne	33,0	81,7	76,0	68,1	41,4
II. <u>Ausfuhr:</u>					
1. Jute (roh)	65,0	66,0	95,5	77,2	82,7
2. Baumwolle (roh)	114,0	54,8	106,4	80,2	47,9
3. Tee	-	-	1,7	5,8	1,3

Quelle: Taxation Enquiry Committee - Central Taxation -, S. 94-96

1) ausgewählte Beispiele

2) einschließlich Brennöle, Benzin und Schmieröle

3) einschließlich anderer Metalle außer Gold und Silber

Tabelle 13

Trend der Erträge aus den Bundesverbrauchsteuern ¹⁾

Jahr	(in Mill.Rs.)								
	Benzin u. Brennöl	Zuk- ker	Streich- hölzer	Ta- bak	Tee	Betel- nüsse	Tex- tilien	Jute- produkte	Zement
1948/									
1949	3,8	2,2	0,9	21,5	2,4	9,7	12,6	-	-
1949/									
1950	8,5	2,1	1,0	22,8	1,7	7,8	7,0	-	-
1950/									
1951	14,0	2,4	1,0	28,3	5,1	11,7	4,7	-	-
1951/									
1952	14,6	2,5	0,4	35,3	1,7	10,3	5,6	-	-
1952/									
1953	21,4	4,3	1,3	45,2	5,1	9,4	8,4	-	-
1953/									
1954	37,5	13,2	5,4	58,6	5,8	10,2	31,4	-	-
1954/									
1955	27,0	9,4	6,2	59,4	4,2	2,6	33,1	-	-
1955/									
1956	27,3	14,7	8,3	70,2	6,0	-	36,0	-	-
1956/									
1957	28,9	14,5	10,0	77,4	7,0	-	41,7	0,6	-
1957/									
1958	32,5	12,0	10,5	82,2	6,5	-	56,0	4,0	-
1958/									
1959 ⁽²⁾	40,9	23,1	12,0	108,7	7,8	-	73,6	4,2	-
1959 ⁽³⁾	36,0	25,5	18,0	102,5	27,5	-	82,0	3,0	-
1960 ⁽³⁾	36,0	25,5	18,0	102,5	27,5	-	82,0	3,0	-
1960/									
1961 ⁽⁴⁾	37,0	27,5	18,5	102,5	36,0	10,0	93,8	3,5	21,0

Quelle: Taxation Enquiry Report - Central Taxation -S.90 und Explanatory Memoranda on the Budgets for 1959/60 ,1960/61, jeweils S.135 und S.2

1) ausgewählte Beispiele

2) berichtigter Voranschlag, Zahlenangaben für 15 Monate

3) berichtigter Voranschlag

4) Voranschlag

4. Die Provinzialsteuern

Die Hauptsteuereinnahmequellen der Provinzialregierungen sind die Grundsteuer, die Provinzialverbrauchsteuern, die Kraftfahrzeugsteuer und die Vergnügungssteuer. Die provinziellen Verbrauchsteuern stellen **k e i n e** sehr bedeutende Einnahmequelle dar. Ihr Ertrag wurde in Ostpakistan im Jahre 1957/58 auf Rs. 10 Millionen und in Westpakistan im Jahre 1958/59 (Voranschlag) auf Rs. 15,4 Millionen geschätzt. Noch weniger wichtig ist die Kraftfahrzeugsteuer, deren Ertrag in Ostpakistan Rs. 1,68 Millionen und in Westpakistan Rs. 10,6 Millionen im Jahre 1958/59 (Voranschlag) betrug. Die Vergnügungssteuer brachte im Jahre 1957/58 (berichtigter Voranschlag) in Ostpakistan Rs. 4,09 Millionen und in Westpakistan im gleichen Jahre Rs. 9,4 Millionen ein.¹⁾

Die wichtigste Provinzialsteuer hinsichtlich der gegenwärtigen und potentiellen Erträge ist die Grundsteuer. Es soll daher im folgenden die Darlegung auf diese Steuer beschränkt werden.

a) Die Grundsteuer in Ostpakistan

In Ostpakistan ist die Grundsteuer seit dem Inkrafttreten des East Bengal State Acquisition and Tenancy Act 1950 eher **e i n e** Art Pacht als eine Steuer; denn dieses Gesetz übertrug dem Staat das Eigentumsrecht auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche, und alle Landwirte sind Pächter des Staates²⁾.

Es werden jedoch zusätzliche Abgaben für wirtschaftliche Entwicklung und öffentliche Arbeiten erhoben, Die Einnahmen aus Pachten betrugen im Jahre 1959/60

1) vgl. Taxation Enquiry Committee Report on Provincial Taxation, Karachi 1959, S. 33 ff.

2) a. a. O., S. 8

(berichtigter Voranschlag) insgesamt Rs. 90 Millionen, während die zusätzlichen Steuern Rs. 16,2 Millionen einbrachten ¹⁾.

Die Höhe der Pacht wird unter Berücksichtigung folgender Faktoren festgesetzt ²⁾:

1. Die Fruchtbarkeit des Bodens
2. Tatsächlicher Durchschnittsertrag pro acre
3. Die Preise der betreffenden Ernten berechnet nach der Durchschnittshöhe der Preise während der vorangegangenen zwanzig normalen Jahre
4. Das Vorhandensein von Be- oder Entwässerungsanlagen oder anderer ähnlicher Einrichtungen
5. Durch den Staat durchgeführte Verbesserung des Bodens und Wiedergewinnung des Landes
6. Die gegenwärtige Höhe der Pacht

Erst nach Ablauf von 30 Jahren kann die Pacht höchstens um 25 % erhöht werden; sie kann aber jederzeit herabgesetzt werden, wenn der Boden an Fruchtbarkeit verliert oder die Be- oder Entwässerungsanlagen nicht mehr funktionsfähig sind.

b) Die Grundsteuern in Westpakistan

In Westpakistan bestehen zwei verschiedene Systeme der landwirtschaftlichen Besteuerung, nämlich das Punjab - System und das Sind-System ³⁾.

1. Das Punjab-System

Die Grundlagen dieses Systems sind wie folgt:

- 1a) Die Steuer wird von den Nettopachteinnahmen des Landbesitzers - im Gegensatz zu dem Einkommen eines Besitzers, der den Boden selbst bebaut - erhoben. Bei der Festsetzung der Steuerhöhe werden fol-

1) vgl. Civil Budget Estimate, Government of East Pakistan, Dacca 1960, S. 18

2) vgl. Taxation Enquiry Committee Report on Provincial Taxation op.cit., S. 8-9

3) a. a. O., S. 12-15

gende Faktoren berücksichtigt:

- aa) Die Anbaufläche jeder betreffenden Ernte
 - bb) Der Durchschnittsertrag pro acre
 - cc) Der Durchschnittspreis der Ernte
 - dd) Die Höhe der Pachteinnahme des Grundbesitzers
- 1b) Bei diesem System gibt es zwei Arten von Steuersätzen, nämlich veränderliche und unveränderliche. Im Falle der ersteren paßt sich der Steuersatz dem jeweiligen Wert der Ernte an. Der Steuersatz darf aber eine festgelegte Höchstgrenze nicht übersteigen. Bei der letzteren dagegen wird der Steuersatz für eine Zeitdauer von jeweils 40 Jahren festgesetzt.

In den Gebieten von Westpakistan mit Ausnahme von Balutschistan werden auch Agrareinkommensteuer, "development cess" und Gemeindesteuern auferlegt.

2. Das Sind-System

Bei diesem System wird die Steuer nur dann erhoben, wenn der Boden tatsächlich bebaut wird. Der Steuersatz ist veränderlich und beträgt in der Regel - einschließlich der Wassergebühren - ein Drittel der Nettopachteinkünfte des Landbesitzers. Der allgemeine Steuersatz kann erst nach Ablauf einer Zeitdauer von 30 Jahren geändert werden. Im Falle der Baumwolle-, Reis- und Weizenernten innerhalb des durch den Lloyd-Staudamm bewässerten Gebietes sind jedoch die Steuersätze bis zu einer bestimmten Höchstgrenze veränderlich.

Nach Angaben des Taxation Enquiry Committee betrugen die Nettoeinkünfte aus der Grundsteuer im Jahre 1956/57 nur Rs. 47,9 Millionen, obwohl die Gesamtanbaufläche 31 Millionen acres umfaßte. Das Committee führt folgende Gründe für diesen Umstand an: "The most important reason for small receipts under land revenue in West

Pakistan is the prevalence of a fixed assessment system in large parts of the province. With the exception of areas and crops covered by the sliding scale system, the land revenue liability of each land-holder is generally fixed in money terms at the time of settlement and remains so fixed for the duration of the settlement. If the prices of agricultural produce rise during the period, the Government has no right to raise its demand despite the improved tax-paying capacity of the land-holders ¹⁾".

5. Die Gemeindesteuern

Die Gemeinden beziehen ihre Steuereinnahmen hauptsächlich aus Zuschlägen auf die Provinzialvermögensteuer und die Grundsteuer sowie aus Torzöllen.²⁾

a) Die Vermögensteuer

Im Falle der Vermögensteuer gibt es gegenwärtig keinen beträchtlichen Spielraum für eine Erhöhung der Einnahmen, denn einerseits sind die von den Provinzialregierungen auferlegten Steuersätze bereits ziemlich hoch, und andererseits stehen die Gemeinden der Wählerschaft so nah, daß sie durch zusätzliche Besteuerung des Vermögens unbeliebt werden könnten ³⁾. Das Taxation Enquiry Committee schlägt daher vor, daß die Provinzialregierungen die Vermögensteuer vollständig den Gemeinden überlassen sollen. Dies ist in Ostpakistan besonders vonnöten, wo die Gemeinden für fast 89 % ihrer Gesamteinkünfte von dieser Steuer abhängig sind ⁴⁾.

b) Die Torzölle

Die bedeutendste Steuereinnahmequelle der Gemeinden sind, besonders in Westpakistan, die Torzölle. In

1) vgl. Taxation Enquiry Commission Report on Provincial Taxation, op.cit., S. 15

2) vgl. Entwurf des Taxation Enquiry Commission Report on Local Taxation, op.cit., S. 537-539

3) a. a. O., S. 537

4) a. a. O., S. 537

bezug auf Torzölle schreibt das Taxation Enquiry Committee: "Octroi duties and terminal taxes are a primitive form of taxation and act as a hinderance to the development of internal trade of a country. These taxes have survived mainly in the Indo-Pak Sub-Continent and have become a special feature of our taxation system which would be difficult to justify for a country which is seeking to industrialize itself rapidly. However, local finances in West Pakistan at present almost entirely depend on octroi duties. On practical considerations, therefore, it would not be possible to remove octrois from the scene of local finance in the near future. We, however, recommend that local bodies be required to make a conscious attempt to reduce their emphasis on octroi duties ¹⁾".

c) Die Zuschläge auf die Grundsteuer

In ländlichen Gegenden stützen sich die Gemeinden zum größten Teil auf Zusatzabgaben auf die Grundsteuer. Diese Abgaben betragen einen bestimmten Prozentsatz der Grundsteuer. Da die Höhe dieser Steuer für längere Zeit unverändert bleibt, ist eine Steigerung der Einkünfte der Gemeinden auch aus dieser Quelle bis zu einer Heraufsetzung der Grundsteuer nicht möglich.

In Anbetracht dieser Umstände ist das Taxation Enquiry Committee der Meinung, daß "the local bodies would continue to depend substantially on Government assistance. As a matter of fact, financial assistance from the Government would now have to assume a much greater importance than before because of greater responsibilities ²⁾".

1) Taxation Enquiry Committee Report - Local Taxation - op.cit., S. 538

2) a. a. O., S. 539-540

V. Die Struktur des Budgets

a) Allgemeines

Das Budget sowohl der Zentralregierung als auch der Provinzialregierungen setzt sich aus zwei Teilen zusammen: der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung - "Revenue Account" und "Capital Account". Die laufenden Ausgaben der Zentralregierung, die sich regelmäßig wiederholen und meistens Verwaltungsausgaben sind, werden in der Hauptsache durch Steuern und durch die Einnahmen von Eisenbahn, Post und Telegraphendienst finanziert ¹⁾. Die gesamten Entwicklungsausgaben und ein relativ geringer Teil der anderen Ausgaben der Zentralregierung werden als Kapitalausgaben oder als "Expenditure on Capital Account" bezeichnet. Diese Ausgaben werden nur zu einem relativ geringen Teil durch einen Budgetüberschuß (in laufender Rechnung) finanziert. Die Hauptfinanzquellen für die Kapitalaufwendungen der Zentralregierung sind inländische und ausländische Anleihen sowie Auslandshilfen.

b) Relative Bedeutung der laufenden Einnahmequellen und Ausgabenposten der Zentralregierung

Den größten Beitrag zu den Einnahmen der Zentralregierung liefern die Zölle. Für das Fiskaljahr 1959/60 (Berichtizter Voranschlag) wurde der Erlös der Zölle auf fast $1/3$ der gesamten Steuereinnahmen der Zentralregierung geschätzt. Der Erlös der Einkommens- und Körperschaftsteuern wurde für das gleiche Jahr auf ca. 25%

1) s. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 311

der der Bundesverbrauchsteuern auf mehr als 20 %, der der Umsatzsteuer auf ca. 15 % und der anderen relativ unbedeutenden Steuern auf 8% der gesamten Steuereinnahmen der Zentralregierung geschätzt.

Zu den laufenden Einnahmen der Zentralregierung gehören außer den Steuereinnahmen auch das Nettoeinkommen aus Eisenbahn, Post- und Fernmeldedienst, Schuldendienst etc. Die Gesamteinkünfte aus diesen Einnahmequellen machten, dem berichtigten Voranschlag nach, fast 30 % der gesamten laufenden Einnahmen der Zentralregierung im Jahre 1959/60 aus ¹⁾.

Der wichtigste Posten auf der Ausgabenseite ist der Verteidigungsetat, der fast 57 % der gesamten Einnahmen in Anspruch nahm. Die Ausgaben für Ziviladministration betrugen im gleichen Jahr etwa 20 %, Schuldendienst ca. 10 %; die restlichen etwa 13 % verteilten sich auf andere Posten, darunter die Ausgaben im Bereich der Finanzämter, der öffentlichen Arbeiten, des Währungs- und Münzwesens etc. ²⁾.

c) Relative Bedeutung der Einnahmequellen und Ausgabenposten der Provinzialregierungen

Der Provinzialhaushalt in laufender Rechnung wird in der Hauptsache finanziert durch die Einnahmen aus Grundsteuer, durch provinziale Verbrauchsteuern, Einkünfte aus z.B. Bewässerungsanlagen und Elektrizitätswerken und den Anteilen der Provinzen an dem "divisible pool" der von der Zentralregierung erhobenen Einkommen- und Umsatzsteuern sowie gewisser Verbrauchsteuern und Zölle ³⁾.

1) Statistiken entnommen aus "Explanatory Memorandum on the Budget for 1960-61, Karachi 1960, S. 173

2) a. a. O., S. 173

3) s. u. S.

Die wichtigsten Posten auf laufender Rechnung sind Verwaltungsausgaben, öffentliche Arbeiten und soziale Dienstleistungen ¹⁾. Die nachfolgenden Tabellen veranschaulichen das Budget der Zentralregierung auf der laufenden und der Kapitalrechnung für das Jahr 1959/60 (berichtigter Voranschlag) sowie den Trend der Einnahmen und Ausgaben der Provinzialregierungen zwischen den Jahren 1948/49 und 1959/60 ²⁾.

Tabelle 14

Das Budget der Zentralregierung in laufender Rechnung
1959/60 (berichtigter Voranschlag)

<u>Staats-</u> <u>einnahmen</u> ³⁾		<u>Staats-</u> <u>ausgaben</u> ³⁾	
a) <u>Gesamtsteuer-</u> <u>einnahmen</u>	1246,5		
1. Zölle	457,8	1. Finanzämter	34,4
2. Bundesverbrauch-		2. Schuldendienst	156,0
steuern	252,0	3. Ziviladministra-	
3. Einkommensteuer		tion	330,2
u. Körperschaft-	299,3	4. Währungs- und	
steuer		Münzwesen	5,5
4. Umsatzsteuer	155,7	5. Öffentliche	
5. Salzsteuer	23,8	Bauarbeiten	23,0
6. Sonstige Steuern	57,9	6. Verschiedenes ⁴⁾	63,9
b) <u>Nicht-steuerliche</u> <u>Einnahmen</u>		7. Verteidigung	971,6
1. Eisenbahn (Netto)	105,5	8. Überweisungen an	
2. Post- u. Fernmelde-		die Provinzen	41,0
dienst	34,3	9. Sonstiges	1,0
3. Schuldendienst ⁴⁾	82,4	<u>Gesamtaus-</u> <u>gaben</u>	1626,6
4. Sonstige Einnahmen	291,7		
<u>Gesamteinnahmen</u>	1758,4		

Überschuß (+) / Defizit (-) ³⁾ 131,8

1) Vgl. Andrus and Mohammed, op. cit., S. 349-355

2) Siehe Budget of the Government of Pakistan for 1960/61
Explanatory Memorandum, Karachi 1960, S. 172-191

3) In Millionen Rupien

4) Schließt ein: Altersrenten; Papier- und Druckausgaben
und Beiträge zum "Special Fund for Rehabilitation".

4) Zinseinnahmen

Tabelle 15

Kapitalbudget der Zentralregierung im Jahre 1959/60

(berichtigter Voranschlag)

in Mill.Rs.

<u>Einnahmen</u>		<u>Ausgaben</u>	
I. <u>Inländische Mittel</u>	850,0	I. <u>Entwicklungsausgaben</u>	
1. Überschuß aus dem Budget auf laufendem Konto	131,8	1. Eisenbahn	246,7
2. Langfristige Schulden (Netto)	185,9	2. Bewässerung	60,6
3. Schwebende Schulden (Netto)	134,4	3. Post-u.Fern-meldewesen	53,0
4. Tilgung von Anleihen und Krediten	43,7	4. Landwirtschaft - Verbesserung u. Forschung	17,1
5. Andere Kapitaleinnahmen	45,5	5. Industrielle Entwicklung	192,9
6. Nicht fundierte Schulden (Netto)	18,5	6. Zivile Luftfahrt	64,6
7. Zunahme der Reservefonds	154,0	7. Neue Hauptstadt	1,2
8. Depositen und Überweisungen	36,2	8. Öffentliche Bauarbeiten	83,2
II. <u>Ausländische Mittel</u>	873,0	9. Elektriz.-Projekte	29,1
a) <u>Langfristige Schulden</u>	414,7	10. Verschiedenes	88,7
1. IBRD - Anleihen	45,5	11. Darlehen an Gemeinden	122,6
2. UK - Kredite	19,5	12. Unterstützung für Provinzialregierungen	669,3
3. Westdeutsche Kredite	--	<u>Entwicklungsausgaben insgesamt</u>	1629,0
4. Entwicklungsanleihen-fonds u.ICA-Projekt-hilfe	226,6	II. <u>Ausgaben für andere Zwecke als die wirtschaftl. Entwicklung</u>	
5. Rupiendarlehen gemäß United States Public Law 480 Title I	123,1	1. Verteidigung	33,8
6. Ausländische Unterstützungen	458,3	2. Staatshandel	--
<u>Summe</u>	1723,0	3. Kapitalausgaben bezügl. des Währungswesens u. umgewandelter Wert der Pensionen	240,4
III. Ad hoc Schatzanweisungen	--	4. Anleihen u. Darlehen	2,9
IV. Barsaldo-Verwendung	214,0	5. Tilgung der ausländ. Anleihen	30,9
<u>Gesamte Kapitaleinnahmen</u>	1937,0	<u>Gesamte Kapitalausgaben</u>	1937,0

- 1) Schließt ein Eintreibung der Anleihen u. Darlehen an Provinzialregierungen, Gemeinden, Regierungsbeamten, Landwirte u. Vertriebene
- 2) Schließt ein Zurückzahlung des Kapitals durch PIDC, Staatshandel etc
- 3) Im Rahmen der US-Public Laws 665/138 u. 480, ICA, Colombo-Plan etc.
- 4) Schließt ein sonstige Investitionen u. Bauarbeiten etc.
- 5) Schließt ein Anleihen u. Zuschüsse aus internen und externen Mitteln
Zuschüsse aus Reservefonds für Straßenbau, soziale Dienstleistungen und Vertriebene

d) Kapitalausgaben der Provinzialregierungen

Die wichtigsten Kapitalausgabenposten der Provinzialregierungen sind Bewässerungsarbeiten, andere Bauarbeiten, Elektrizitätswerke, Städteplanungen, Verbesserungs- und Forschungsarbeiten in Landwirtschaft und Gesundheitswesen. Die Kapitalausgaben werden in der Hauptsache durch Anleihen auf dem Kapitalmarkt und bei der Zentralregierung finanziert ¹⁾. Die während der letzten zehn Jahre von den Provinzialregierungen bestrittenen Ausgaben sowie die Verteilung der Kapitalausgaben unter den verschiedenen Ausgabenposten im Jahre 1959/60 sind aus den nachstehenden Tabellen ersichtlich.

Tabelle 16Trend der Kapitalausgaben

(in Mill.Rs.)

<u>Jahr</u>	<u>Ostpakistan</u>		<u>Westpakistan</u>	
	<u>Entwickl.-</u>	<u>Nicht-Ent-</u>	<u>Entwickl.-</u>	<u>Nicht-Ent-</u>
	<u>ausgaben</u>	<u>wickl.-ausg.</u>	<u>ausgaben</u>	<u>wickl.-ausg.</u>
1950/51	31,9	- 6,8	113,1	50,7
1951/52	53,5	-12,5	146,0	60,7
1952/53	81,5	-23,4	198,1	213,8
1953/54	98,6	17,8	196,8	541,1
1954/55	29,4	5,2	316,1	342,7
1955/56	32,8	16,7	384,2	260,7
1956/57	77,6	38,1	203,2	- 47,9
1957/58	198,6	139,1	292,2	20,8
1958/59*)	234,7	199,8	309,4	157,7
1959/60*)	127,7	63,4	271,3	- 55,0

Quelle: Explanatory Memorandum on the Budget for 1960/61
op. cit., S. 190-191

1) Andrus, J.R., and Mohammed, A.F., op. cit., S. 328

*) berichtigter Voranschlag

Tabelle 17

Trend der Einnahmen und Ausgaben der Provinzialregierungen
(in Millionen Rs.)

<u>Ostpakistan</u>			
Finanzjahr	Laufende Einnahmen	Laufende Ausgaben	Überschuß/ Defizit (-)
1947 - 48	97,4	86,6	10,8
1948 - 49	169,1	160,5	8,6
1949 - 50	144,3	178,6	-34,3
1950 - 51	182,0	190,3	-8,3
1951 - 52	201,6	227,5	-25,9
1952 - 53	230,1	258,3	-28,2
1953 - 54	230,3	260,2	-29,9
1954 - 55	244,3	284,8	-40,5
1955 - 56	288,3	285,1	3,2
1956 - 57	255,1	334,7	-79,6
1957 - 58	301,0	277,7	23,3
1958 - 59 ¹⁾	511,3	2,7	2,7
1959 - 60			
Berichtigter Vor- anschlag)	415,0	414,8	-,2

1) 15 Monate bis zum 30. Juni 1959

Quelle: Explanatory Memorandum on the Budget for 1960 - 61
op. cit., S. 174

Tabelle 18

Trend der Einnahmen und Ausgaben der Provinzialregierungen
(in Millionen Rs.)

<u>Westpakistan</u>			
Finanzjahr	Laufende Einnahmen	Laufende Ausgaben	Überschuß/ Defizit (-)
1947 - 48	180,5	241,0	-60,5
1948 - 49	279,4	301,3	-21,9
1949 - 50	299,4	307,0	- 7,6
1950 - 51	359,7	329,7	30,0
1951 - 52	411,5	376,4	35,1
1952 - 53	386,3	411,0	-24,7
1953 - 54	425,0	447,0	-22,0
1954 - 55	475,2	435,3	39,9
1955 - 56	460,3	455,3	5,0
1956 - 57	608,8	561,4	47,4
1957 - 58	602,2	681,9	-79,7
1958 - 59 ¹⁾	853,2	878,0	-24,8
1959 - 60			
(berichtigter Voranschlag)	822,0	656,9	165,1

1) 15 Monate bis zum 30. Juni 1959

Quelle: Explanatory Memorandum on the Budget for 1960 -61
op. cit., S. 174

Tabelle 19

Kapitalausgaben der Provinzialregierungen im Fiskaljahr
1959/60 (berichtigter Voranschlag) (in Millionen Rs.)

	<u>Ostpakistan</u>	<u>Westpakistan</u>
a) <u>Entwicklungsausgaben</u>		
1. Salzwerte	- -	- -
2. Forstwirtschaft	1,1	0,5
3. Bewässerungsanlagen	10,0	187,9
4. Gesundheitswesen	3,3	0,8
5. Landwirtschaft - Verbesserung und Forschung	7,0	9,6
6. Industrielle Entwickl.	6,5	5,9
7. Häfen	- -	- -
8. Entwicklung der Städte	24,1	1,4
9. Zivile Bauarbeiten	60,2	73,3
10. Elektrizitätswerke	12,2	- -
11. Sonstige Bauarbeiten	- -	- -
12. Druckereien	- -	- -
13. Sonstige Investitionen der Provinzialregie- rungen	3,3	3,7
Entwicklungsausgaben insgesamt:	127,7 =====	271,3 =====
b) <u>Nicht-Entwicklungsausgaben</u>		
1. Umgewandelter Wert der Pensionen	- -	2,8
2. Staatshandel	63,4	8,3
Nicht-Entwicklungs- ausgaben insgesamt:	63,4	5,5
Kapitalausgaben insges.:	191,1	265,8

Quelle: Explanatory Memorandum on the Budget for 1960/61 ,
S. 191

VI. Vormachtstellung der Zentralregierung auf dem finanziellen Sektor

Die finanzielle Position der Zentralregierung ist weit stärker als die der Provinzialregierungen. Die Bundessteuern liefern fast 80 % der gesamten Steuereinnahmen des Landes. Darüber hinaus befinden sich in der Hand der Zentralregierung die flexibleren Einnahmequellen. Ein Beweis hierfür ist das Wachsen der Steuerverträge. Während sich, wie die nachstehenden Zahlenangaben zeigen, der Erlös der Bundessteuern - zu Marktpreisen berechnet - zwischen 1949/50 und 1959/60 fast verdoppelte, vermehrte sich der Ertrag der Provinzialsteuern während der gleichen Zeit um nur 50 %.¹⁾

Tabelle 20

(in Mill.Rs.)

	<u>1949/50</u> (a)	<u>1953/54</u> (a)	<u>1959/60</u> (b)
1. Anteil der Zentralregierung an den Bundessteuern (2)	718,4	826,2	1177,8 ^(c)
2. Zuteilung von Bundessteuern an die Provinzen (3)	<u>96,15</u>	<u>174,68</u>	<u>289,8</u>
3. Gesamtertrag der Bundessteuern (1 + 2 oben)	814,55	1000,88	1467,6
4. Gesamtertrag der Provinzialsteuern(4)	<u>253,45</u>	<u>245,12</u>	<u>382,4</u>
5. Gesamte Steuereinnahmen (in abgerundeten Zahlen)	1068,0	1246,0	1850,0

1) Wobei die Steuersätze von Zeit zu Zeit geändert worden waren

2) vgl. für die Zahlen: Explanatory Memorandum on the Budget for 1959/60, op. cit., S. 248

3) a. a. O., S.262

4) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 56

a) Haushaltsrechnung

b) Voranschlag

c) Ausschließlich der außerordentlichen Einziehungen der Steuer-rückstände

Vom Gesamtbetrag der Einnahmen der Provinzialregierungen zwischen den Jahren 1947/48 und 1959/60, der sich auf Rs. 9.186,5 Millionen belief, betrug der Anteil der Provinzen an Steuern, die von der Zentralregierung eingezogen werden, nicht weniger als Rs. 2.471,89 Millionen ¹⁾. Die Zentralregierung stellt außerdem zwischen 1948/49 und 1959/60 den Provinzen Entwicklungsdarlehen in einer Gesamthöhe von Rs. 3.539,4 Millionen zur Verfügung. Der von den Provinzialregierungen bis 1958/59 abgerufene Betrag belief sich auf Rs. 2.106,9 Millionen. Somit wurde ein beträchtlicher Teil der gesamten Entwicklungsausgaben der Provinzen bis 1958/59 in Höhe von Rs. 3.279,8 Millionen durch Darlehen der Zentralregierung finanziert ²⁾.

Es ist somit klar, daß die Machtmittel zur Bestimmung der Steuerpolitik für das Land als Ganzes fast ausschließlich bei der Zentralregierung liegen. Darüber hinaus wird der größere Teil der öffentlichen Ausgaben von der Zentralregierung verwaltet. So betrugen die laufenden und Kapitalausgaben der Zentralregierung im Jahre 1959/60 (berichteter Voranschlag) Rs. 2.853,3 Millionen gegenüber den gesamten laufenden und Kapitalausgaben von Rs. 4.381,9 Millionen der Zentral- und Provinzialregierungen zusammen ³⁾. Die Verteilung der gesamten öffentlichen Ausgaben (zentrale und provinziale) im erwähnten Jahr sah folgendermaßen aus:

-
- 1) vgl. Explanatory Memorandum on the Budget for 1959/60, op. cit., S.250 und S.262
 - 2) a. a. O., S.265 zusammen mit Explanatory Memorandum on the Budget for 1960/61, S.179
 - 3) vgl. Explanatory Memorandum on the Budget for 1960/61, op. cit., S.173-174, S.185 und S.191

Tabelle 21

Berichtigter Haushaltsvoranschlag

für das Fiskaljahr

1959/60

(in Mill.Rs.)

	<u>laufende Ausgaben</u>	<u>Kapitalausgaben</u>	<u>Summe</u>
	(a)	(a)	
Zentralregierung	1.585,6	1.267,7	2.853,3
Provinzialregie-			
rungen	1.071,7	456,9	1.528,6
		Gesamtsumme:	4.381,9

Das Gewicht der Provinzialregierungen auf fiskalischem Gebiet im Vergleich zu dem der Zentralregierung ist beschränkt einerseits aufgrund der geringen Bedeutung ihrer Steuern und andererseits dadurch, daß sie bei der Erlangung von Mitteln zur Finanzierung ihrer Entwicklungsausgaben auf die Zentralregierung angewiesen sind. Dies ist ein für eine erfolgreiche Fiskalpolitik außerordentlich günstiger Faktor; denn wenn es keine finanziell starke Zentralregierung gäbe, wäre es unmöglich, eine konsequente und wirksame Fiskalpolitik durchzuführen. Ein weiterer günstiger Faktor ist, daß die gesamten Entwicklungsinvestitionen sowohl der Zentralregierung als auch der Provinzialregierungen im Rahmen des Fünf-Jahresplanes in koordinierter Weise durchgeführt werden müssen. In der Tat werden sogar die laufenden Ausgaben durch den Plan mindestens insoweit bestimmt, als mehr Einnahmen gespart werden, die für Entwicklungsprojekte eingesetzt werden können.

In Anbetracht der außerordentlich großen Bedeutung der Zentralregierung auf fiskalischem Gebiet beschränkt sich die Diskussion auf den folgenden Seiten in der Hauptsache auf die Steuer- und Ausgabenpolitik der Zentralregierung.

(a) Die Zahlen bezügl. der laufenden und Kapitalausgaben der Zentralregierung sind ausschließlich der finanziellen Unterstützung für die Provinzialregierungen angegeben

VII. Bedarf an zusätzlichen Steuereinkünften

Gegenwärtig betragen die aus der Besteuerung herrührenden (zentralen und provinziellen) öffentlichen Einnahmen nur 7 % des Brutto-sozialprodukts oder fast 9 % des Einkommens im "monetised Sector"¹⁾. Die Steuereinnahmen reichen nicht einmal zur Finanzierung der laufenden Ausgaben der Regierung aus, die etwa 10 % des Bruttosozialprodukts betragen²⁾.

Da in Pakistan fiskalpolitische Maßnahmen weitgehend unter Bezugnahme auf die im Fünf-Jahresplan enthaltenen Entwicklungsprogramme geführt werden müssen, kann man eine grobe Schätzung des Bedarfes an zusätzlichen Steuereinnahmen folgendermaßen durchführen:

Der Plan sieht im Laufe der nächsten fünf Jahre Investitionen in Höhe von Rs. 19 Milliarden vor, also durchschnittlich Rs. 3800 Millionen pro Jahr. Dieser Betrag liegt wesentlich höher als der Jahresdurchschnitt der letzten fünf Jahre, der Rs. 2156 Millionen betrug³⁾, obgleich der gegenwärtige Plan eine Erhöhung des pro-Kopf-Einkommens um nur 2 % anstrebt. Von den gesamten Investitionen des Planes werden Rs. 11.500 Millionen oder ungefähr 60 % von der Regierung durchgeführt werden.

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 49

2) a. a. O., S. 49

3) a. a. O., S. 28,

Die geplante Erhöhung der Bruttoinvestitionen stellt schätzungsweise eine reale Zunahme dar; da die Höhe der Investitionen während des ersten Fünf-Jahresplanes zu Marktpreisen kalkuliert wurde, und weil aus den gesamten Bruttoinvestitionen während dieser Zeit von Rs. 10.780 Mill. Rs. 7.260 Mill. allein in den letzten drei Jahren investiert wurden, in denen das allgemeine Preisniveau jeweils auf 102,114 u. 110 (1951-52=100) gestiegen war. Dagegen ist die Höhe der gesamten Bruttoinvestitionen für den Zeitraum des zweiten Fünf-Jahresplanes zu konstanten Preisen gemäß dem Preisniveau des Jahres 1959 geplant worden.

Man schätzt, daß der Regierung während der nächsten fünf Jahre Mittel in Höhe von Rs. 9.500 Millionen, die aus den nachstehenden Quellen zu erwarten sind, zu Investitionen zur Verfügung stehen werden ¹⁾:

a) Auslandshilfen und -darlehen	Rs. 4.000 Mill.
b) "Counterpart funds" für Auslandshilfen	Rs. 2.500 Mill.
c) Kapitaleinnahmen	Rs. 1.500 Mill.
d) Zölle auf Warenhilfen	Rs. 500 Mill.
e) Mittel der Gemeinden	Rs. 200 Mill.
f) Budgetüberschuß auf laufendem Konto	Rs. 800 Mill.

insgesamt Rs. 9.500 Mill.

Es ergibt sich ein Defizit von Rs. 2 Milliarden, d.h. ein Jahresdurchschnitt von Rs. 400 Millionen. Natürlich sollen die vorgesehenen Entwicklungsausgaben im Laufe der nächsten fünf Jahre progressiv erhöht werden, so daß der Bedarf an zusätzlichen Einnahmen während der ersten Jahre unter diesem Durchschnitt bleiben und in den späteren Jahren Hand in Hand mit den erhöhten Regierungseinnahmen aufgrund der größeren Einkommen über den Durchschnitt ansteigen wird ²⁾. Aber selbst dann dürften ceteris paribus die verfügbaren Mittel im großen und ganzen den Bedarf nur teilweise decken. Die Planungskommission schlägt vor, das Defizit zu je 50 % durch zusätzliche Besteuerung und durch Defizitfinanzierung auszugleichen ³⁾. Die Kommission glaubt zuversichtlich, daß die zu erwartenden inflatorischen Auswirkungen der Defizitfinanzierung durch bestimmte Faktoren ausgeglichen werden könnten; gemeint sind folgende Faktoren ⁴⁾:

- a) Die Zunahme im Geldumlauf kann z.T. vom Monetärsektor absorbiert werden, da dieser schneller wachsen wird als das Volkseinkommen; denn in der Großin-

1) Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 32

2) a. a. a. O., S.28

3) a. a. O., S.32, Tabelle 5

4) a. a. O., S.61-62

- industrie ist ein 60 %iger Wertzuwachs geplant.
- b) Durch eine Verbesserung der Transportmittel würde ein Teil der gegenwärtigen Naturalwirtschaft durch Geldwirtschaft ersetzt.
 - c) Die Warenlieferungen im Rahmen der Auslandshilfe würden in einem gewissen Ausmaß die Auswirkungen der Zunahme im Geldumlauf neutralisieren.

Trotzdem ignoriert die Planungskommission folgende ungünstige Faktoren nicht ¹⁾:

- a) Infolge der bereits z.T. durchgeführten Bodenreformen in Westpakistan werden einige bisher kommerzielle Betriebe nun überwiegend für den eigenen Verbrauch produzieren, und auf diese Weise kann der verkäufliche Überschuß an Agrargütern reduziert werden ²⁾.
- b) Der Plan sieht eine Erhöhung der inländischen Ersparnisse um 60 % vor. Hierzu wird es erforderlich sein, 25 % der Zunahme des pro-Kopfeinkommens für Investitionen zu verwenden. Ist die tatsächliche **Neigung** zum Konsum **höher** als der Plan voraussetzt, so werden Mittel, die sonst hätten gespart und investiert werden sollen, zum Konsum verwandt.
- c) Das "timing" einer Defizitfinanzierung kann sich als falsch erweisen, so daß Zunahmen im Geldumlauf nicht genau mit Erweiterungen des Warenangebots zusammenfallen. Vor allem sollte eine Defizitfinanzierung in Übereinstimmung mit der Höhe der zu erwartenden Ernteerträge vorgenommen werden. Die Vorausschätzung der Ernte kann sich jedoch durch unvorgesehene Umstände, etwa Überschwemmungen oder Dürreperioden, völlig falsch erweisen.

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 64-65

2) a. a. O., S. 62

In der Tat fand während der Laufzeit des ersten Fünf-Jahresplanes der überwiegende Teil der Defizitfinanzierung innerhalb einer Zeit von zwei Jahren statt, nämlich im Jahre 1957/58 und 1958/59; und diese Jahre waren beide keine guten Erntejahre ¹⁾.

- d) Auch durch "time-lags" zwischen tatsächlichen Investitionen und dem Erscheinen der produzierten Güter auf dem Markt sind inflatorische Auswirkungen zu erwarten. Diese Gefahr ist in Ostpakistan größer, denn hier ist eine schnellere Entwicklung geplant, und die meisten öffentlichen Ausgaben sollen zur Schaffung von fixem Sozialkapital verwendet werden, das in der Regel erst viel später zum Nationaleinkommen beitragen wird.
- e) In Westpakistan werden während der nächsten fünf Jahre für die Umleitungsarbeiten im Indus-Becken Kosten in Höhe von Rs. 2.430 Millionen entstehen, die nicht im Plan enthalten sind, und von denen Rs. 670 Millionen von der pakistanischen Regierung aus eigenen Mitteln zur Verfügung gestellt werden sollen. Dieses Geld dürfte einen Druck auf die Preise verursachen, denn es schafft neue Einkommen, denen keine entsprechende Zunahme in der Produktion von Konsumgütern gegenübersteht.

In Anbetracht der vielen ungünstigen Verhältnisse, die oben angeführt wurden, ist damit zu rechnen, daß jede Defizitfinanzierung in Pakistan im gegenwärtigen Entwicklungsstadium die bereits im Lande herrschende inflatorische Situation entschieden verschlimmern würde. Um Dr. Vocke zu zitieren: "Was die Finanzen anbelangt, so haben die bisheri-

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 64

gen Regierungen in ziemlich unverantwortlicher Weise Inflation getrieben, d.h. einen unverhältnismäßig hohen Teil ihrer Ausgaben durch direkte Darlehen bei der Notenbank gedeckt. Mit diesem System mußte vollständig und ein für alle Male gebrochen werden ¹⁾". Die Notwendigkeit, sich von einer Defizitfinanzierung zu distanzieren - und ebenso den Plan flexibel zu halten, so daß Ausgaben von verhältnismäßig geringer Wichtigkeit ohne ernstliche störende Wirkungen gekürzt werden können - wird weiterhin unterstrichen durch die Tatsache, daß die Regierungen der Industrieländer, wie von der Weltbanksmmission betont wurde ²⁾, nicht dafür garantieren können, daß sie während der ganzen Laufzeit des Planes in der Lage sein werden, den vollen Betrag der erforderlichen Hilfe zu gewähren.

Selbst wenn anfänglich keine Inflation existierte und wenn man zur Finanzierung von Entwicklungsprogrammen nicht das Mittel der Defizitfinanzierung einsetzte, so muß man, wie es das weiter oben in Kapitel III erörterte "balanced - budget theorem" zeigt, doch die Möglichkeit inflatorischer Preissteigerungen anerkennen. Auch die Planungskommission erkennt die Gefahr einer weiteren Inflation, denn sie schreibt: "To undertake such a sizable programme (as contemplated in the Plan) without developing lags in the flow of output or some pressure on prices, is almost impossible ³⁾."

-
- 1) Vocke, Wilhelm: "Reformen in Pakistan", in: Commercial Contacts, Ausgabe - Entwicklungsländer: Pakistan - Stuttgart 1959, S. 7
 - 2) vgl. "Development Problems in India and Pakistan", in: International Financial News Survey, op. cit., S. 335
 - 3) Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 63, Klammer vom Verf. eingeführt

Die nachteiligen Auswirkungen der Inflation wurden bereits in Kapitel III. im einzelnen dargelegt. Hier mag wiederholt betont werden, daß eine Defizitfinanzierung durch ihre inflatorischen Auswirkungen auf lange Sicht eher die wirtschaftliche Entwicklung zu hemmen als zu fördern vermag; denn die erhöhten Geldeinkommen und das steigende Niveau der Preise würden einen Druck auf die Zahlungsbilanz ausüben und dazu neigen, sowohl die Deviseneinnahmen als auch die Verfügbarkeit von Devisen für Entwicklungsprojekte zu reduzieren. Außerdem würde eine Redistribution der Einkommen und des Besitzes zugunsten der Reichen stattfinden. Es liegt auf der Hand: je intensiver der Inflationsdruck ist, desto schwieriger wird es sein, die gesteckten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele zu erreichen.

Wenn man das Niveau der Investitionen so weit erhöhen will, daß das pro-Kopf-Realeinkommen jährlich um 2 % zunimmt, während gleichzeitig die Preissituation unter Kontrolle bleibt, so wird es ceteris paribus notwendig sein, einerseits durch zusätzliche Besteuerung durchschnittlich Rs. 400 Millionen pro Jahr aufzubringen und andererseits die fiskalpolitischen Maßnahmen vor allem durch eine geeignete Geldpolitik zu ergänzen. Es ist notwendig, daß der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttosozialprodukt, der gegenwärtig knapp 7,3 % beträgt, auf 10 % erhöht

Nach dem Vorschlag der Planning Commission sollen, wie bereits auf Seite 181 erwähnt, 25 Prozent der pro-Kopf-Einkommensteigerung durch zusätzliche Ersparnisse für eine weitere Kapitalbildung verwendet werden ¹⁾. Es ist jedoch nicht nur zweckmäßig, sondern sogar notwendig, aus Gründen, die oben in Kapitel III angeführt worden sind, die ganze Zunahme des Realeinkommens - oder zumindest deren Hauptanteil - an die Regierung zu übertragen. Wenn eine solche Steuerpolitik betrieben wird, so kann das durchschnittliche jährliche Defizit von Rs. 400 Millionen sich ohne große Schwierigkeiten bereits nach dem ersten Planjahr überbrücken lassen. Diese Behauptung kann durch folgende Tatsachen begründet werden: die Bevölkerung von Pakistan wurde im Jahre 1959/60 auf ca. 90 Millionen und das pro-Kopf-Einkommen auf Rs. 252 geschätzt ²⁾. Falls eine 2 prozentige Zunahme des pro-Kopf-Einkommens schon im ersten Planjahr erzielt werden könnte, so würde sie einer Zunahme des Nationaleinkommens von insgesamt über Rs. 450 Millionen gleichkommen. Zieht man von dem Zuwachs des pro-Kopf-Einkommens den von der Planungskommission vorgeschlagenen Betrag, welcher zur Erhöhung der Ersparnisse verwendet werden soll, ab, so bleiben nach dem ersten Planjahr noch ca. Rs. 340 Millionen übrig, die 100 prozentig versteuert werden können, ohne den herrschenden Lebensstandard der Bevölkerung zu reduzieren. Da der pro-Kopf-Einkommenszuwachs von 2 % einen jährlichen Durchschnitt für die gesamte Laufzeit des Planes darstellt, werden die anfänglichen Einkünfte aus zusätzlicher Besteuerung weniger als der Durchschnitt, die späteren aber größer als der Durchschnitt sein.

1) vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S.27

2) vgl. Economic Survey and Statistics for 1959/60, op. cit., S. 2

VIII. Die Steuerpolitik zur Förderung der produktiven Privatinvestitionen

Es soll hier nicht vorgeschlagen werden, die zusätzliche Besteuerung so weit zu treiben, daß sie zu einer bloßen Ersetzung der produktiven Privatinvestitionen durch Regierungsinvestitionen führt: Ziel der Steuerpolitik ist nicht nur, möglichst hohe Steuereinnahmen zu erzielen, um eine Vermeidung der Defizitfinanzierung der Investitionen zu ermöglichen, sondern auch einerseits produktive Privatinvestitionen zu fördern und andererseits unproduktive Privatinvestitionen zu erschweren sowie eine Zunahme des Konsums zu verhindern. Da der Plan Investitionen in Höhe von Rs. 6.430 Millionen durch das Privatunternehmertum vorsieht, wird es erforderlich sein, private Mittel in dieser Höhe mit Hilfe der "tax incentives" zu mobilisieren. Die folgenden Seiten geben einen kurzen Überblick über die bisher von der Regierung zu diesem Zweck gewährten Steuerbegünstigungen.

a) Einkommensbesteuerung

Bei der Einkommensbesteuerung hat die Regierung von Jahr zu Jahr Begünstigungen gewährt, um die Privatunternehmer zu produktiven Investitionen anzuregen. Außerdem wurde die steuerfreie Grenze für die Personal-Einkommensteuer progressiv heraufgesetzt, um die Steuerlast der niedrigen und mittleren Einkommensgruppen zu verringern und private Ersparnisse zu fördern: 1947 von Rs. 1.500 auf 2.500, 1949 auf Rs. 3.000, 1952 auf Rs. 3.600, 1954 auf Rs. 4.200, 1957 auf Rs. 5.000 und schließlich im Jahre 1959 auf Rs. 6000. Berechnet nach dem Preisniveau von 1951/52 war der Realwert der steuerfreien Beträge für die Jahre nach 1951/52

wie folgt ¹⁾:

1952 Rs. 3.436

1954 Rs. 5.418

1957 Rs. 4.900

1959 ²⁾ Rs. 5.400

Das Einkommen einer Person wird nach Abzug folgender Freibeträge versteuert ³⁾:

1. Ein persönlicher Freibetrag von Rs. 2.000
2. Ein Freibetrag auf verdientes Einkommen in Höhe von 20 % des verdienten Einkommens; der Freibetrag darf Rs. 4.000 nicht überschreiten
3. Ein Investitionsfreibetrag von 20 % des Einkommens, der aber insgesamt Rs. 12.000 nicht überschreiten darf. Er kann verwendet werden für Beiträge zur Altersversicherung, zur Bezahlung von Versicherungsprämien, Investitionen in Staatspapieren und in den von der Zentralregierung genehmigten Unternehmen ⁴⁾.
4. Ein Erziehungsfreibetrag in Höhe von Rs. 200 pro Kind bis zu insgesamt Rs. 600, der aber nur den Personen gewährt wird, deren Einkommen Rs.25.000 nicht übersteigt.

Durch die Abschaffung der Unterscheidung zwischen Einkommensteuer und "Super-Tax", die weiter oben in diesem Kapitel bereits erwähnt worden ist, wurde nicht nur die Berechnung der Steuerverbindlichkeit vereinfacht, sondern es wurden dadurch auch die Steuererleichterungen, z.B. auf verdientes Einkommen, Altersversorgungsbeiträge, Zahlung von Versicherungsprämien etc., die nur für den Teil des Einkommens zulässig waren, der der Einkommensteuer und nicht der "Super Tax" unterlag, für das gesamte Einkommen gegeben.

1) Realwert berechnet mit Hilfe des in Kapitel IV S.123 wiedergegebenen allgemeinen Preisindex.

Leider war es nicht möglich, einen allgemeinen Preisindex für die Jahre vor 1951/52 zu erhalten

2) Nach provisorischer Schätzung des Preisniveaus des Jahres 1959, vgl. hierzu Second Five-Year-Plan, S.45.

3) vgl. Budget Speech, April-June 1959, op.cit., S.10

4) vgl. Budget Speech, 1960/61, S.22

Nach Abzug der obigen Freibeträge von dem Gesamteinkommen des Steuerpflichtigen wird das restliche Einkommen folgendermaßen versteuert ¹⁾:

<u>Einkommen</u>	<u>Steuer</u>
1. Bei einem steuerbaren bis Rs. 1.000	Rs. 25
2. Zwischen Rs. 1.000 und Rs. 2.000	Rs. 25 + 2% des Rs. 1.000 übersteigenden Betrages
3. Zwischen Rs. 2.000 und Rs. 4.000	Rs. 45 + 10% des Rs. 2.000 übersteigenden Betrages
4. Zwischen Rs. 4.000 und Rs. 6.500	Rs. 245 + 15% des Rs. 4.000 übersteigenden Betrages
5. Zwischen Rs. 6.500 und Rs. 10.000	Rs. 620 + 20% des Rs. 6.500 übersteigenden Betrages
6. Zwischen Rs. 10.000 und Rs. 20.000	Rs. 1.320 + 25% des Betrages über Rs. 10.000
7. Zwischen Rs. 20.000 und Rs. 30.000	Rs. 3.820 + 35% des Rs. 20.000 übersteigenden Betrages
8. Zwischen Rs. 30.000 und Rs. 40.000	Rs. 7.320 + 50% des Rs. 30.000 übersteigenden Betrages
9. Zwischen Rs. 40.000 und Rs. 60.000	Rs. 12.320 + 65% des Rs. 40.000 übersteigenden Betrages
10. Zwischen Rs. 60.000 und Rs. 70.000	Rs. 25.320 + 75% des Rs. 60.000 übersteigenden Betrages
11. Bei einem steuerbaren Einkommen von über Rs. 70.000	Rs. 32.820 + 80% des Rs. 70.000 übersteigenden Betrages

Der gesamte Steuerbetrag wurde auf 75 % des Gesamteinkommens einer Person festgesetzt und folgende Begünstigungen wurden zusätzlich gewährt:

1. Gemeinde- und Provinzialsteuern dürfen von Einkommen aus Grundbesitz abgezogen werden.
2. Wenn das Nettoeinkommen aus einem von dem Eigentümer selbst bewohnten Haus jährlich Rs. 2.400 nicht übersteigt, ist es von der Einkommensteuer befreit.

1) vgl. Speech of the Finance Minister on the Interim Budget for April-June 1959, op. cit., S. 15-16

3. Übersteigt das Netto-Einkommen im obigen Falle Rs. 2.400, so sind die ersten 2.400 steuerfrei.
4. Häuser, die vor Juni 1961 gebaut wurden und deren jährlicher Wert unter Rs. 3.000 liegt, sind für zwei Jahre von der Steuer befreit.

Hinsichtlich der Sätze der Personal-Einkommensteuer muß jedoch folgendes bemerkt werden: Diese Sätze steigen nicht gleichmäßig an. Während der Satz für die ersten Rs. 1.000 steuerbaren Einkommens 2,5% beträgt, ist er für die nächsten Rs. 1.000 nur 2 %, um dann beim nächsten Abschnitt von Rs. 2.000 plötzlich auf 10 % hochzuschneiden. Für die nächsten drei Abschnitte erhöht er sich nur um jeweils 5 %, d.h. auf 15 % auf steuerbare Einkommen von Rs. 4.000 bis Rs. 6.500, 20 % auf den Abschnitt von Rs. 6.500 bis Rs. 10.000 und auf 25 % für steuerbare Einkommen zwischen Rs. 10.000 und Rs. 20.000. Hier nach steigt der Satz auf 35 % des steuerbaren Einkommens zwischen Rs. 20.000 und Rs. 30.000, auf 50 % auf das zwischen Rs. 30.000 und Rs. 40.000 und auf 65 % auf steuerbare Einkommen zwischen Rs. 40.000 und Rs. 60.000. Für den nächsten Abschnitt von Rs. 60.000 erhöht sich der Satz nur um 10 % und für steuerbare Einkommen über Rs. 70.000 nur noch um 5 %.

So gilt der Vorschlag, den das "Taxation Enquiry Committee" bezüglich der alten Sätze für die verschiedenen Einkommensabschnitte gemacht hat, nämlich daß die Struktur der Steuersätze rationalisiert und die ungleichen Sätze für die einzelnen Abschnitte durch ein allmähliches und gleichförmiges Ansteigen ersetzt werden sollten, ebenso gut für das neue System der Progression.

b) Besteuerung eingetragener Teilhaberschaften

Bei der Besteuerung eingetragener Teilhaberschaften wurden folgende Erleichterungen gewährt ¹⁾:

1. Teilhaberschaften in freien Berufen, z.B. von Rechtsanwälten, wurden von der "Super Tax" auf eingetragene Teilhaberschaften befreit.
2. Die gesamte Steuerlast der Teilhaberschaften und der Teilhaber eingetragener Teilhaberschaften wurde reduziert, der Höchstsatz der "Super Tax" auf Teilhaberschaften dagegen von 12,5 auf 30 % erhöht.
3. Der Betrag der "Super Tax" auf eine Teilhaberschaft durfte vom Einkommen der Teilhaberschaft abgezogen werden, bevor dieses unter den Teilhabern aufgeteilt und in ihren Händen versteuert wurde.

Die Steuersätze der "Super Tax" auf eingetragene Teilhaberschaften sind folgende:

<u>Einkommen</u>	<u>Steuersatz</u>
1. bei einem Einkommen bis zu Rs. 12.000	keine Steuer
2. bei einem Einkommen zwischen Rs. 12.000 und Rs. 30.000	5 % des Mehrbetrages über Rs. 12.000
3. bei einem Einkommen zwischen Rs. 30.000 und Rs. 60.000	Rs. 900 + 10 % des Mehrbetrages über Rs. 30.000
4. bei einem Einkommen zwischen Rs. 60.000 und Rs. 100.000	Rs. 3.900 + 20 % des Mehrbetrages über Rs. 60.000
5. bei einem Einkommen über Rs. 100.000	Rs. 11.900 + 30 % des Mehrbetrages über Rs. 100.000

1) vgl. Budget Speech for March-June 1959, op.cit., S. 16

c) Besteuerung der Gesellschaften

1. Die Geschäftsgewinnsteuer (Business-Profits Tax), wie bereits oben erwähnt, wurde 1959 abgeschafft.
2. Die Einkommensteuer auf Gesellschaften wurde auf 30 % ihres gesamten Einkommens unter Ausnahme des Einkommens auf Dividenden festgesetzt.
3. Die Standardrate der "Super Tax" wurde von 35 auf 30% gesenkt. Die unten angeführten Ermäßigungen von dieser Rate wurden folgenden Gesellschaftskategorien gewährt ¹⁾:
 - aa) Gesellschaften, die in Pakistan Dividenden ausschütten: 10 %
 - bb) Gesellschaften, die Gewinne aus Industrieunternehmen herleiten, die nach dem 14.8.1947 in Pakistan gegründet wurden: 5 %Die nachstehende Tabelle zeigt das Ausmaß der Senkung der Steuersätze in ihrer Anwendung auf die einzelnen je nach den verschiedenen Einkommensklassen bestehenden Gesellschaftstypen ²⁾.

<u>Gesellschaftstypen und</u> <u>Art des Einkommens</u>	<u>Steuersätze</u>	
	<u>alt</u>	<u>neu</u>
1. Gesellschaften, die in Pakistan Dividenden ausschütten:		
a) Handelsgewinne	60 %	50 %
b) Profite aus Industrieunternehmen, die vor dem 15.8.1947 gegründet wurden	60 %	50 %
c) Profite aus Industrieunternehmen, die nach dem 14.8.1947 gegründet wurden	55 %	45 %

1) vgl. Budget Speech for 1960-61, Part II, Summary of the Financial Measures, S. 37

2) a. a. O., S. 37

<u>Gesellschaftstypen und</u> <u>Art des Einkommens</u>	<u>Steuersätze</u>	
	<u>alt</u>	<u>neu</u>
2. Gesellschaften, die in Pakistan keine Dividenden ausschütten:		
a) Handelsgewinne	65 %	60 %
b) Profite aus Industrie- unternehmen, die vor dem 15.8.1947 gegründet wurden	65 %	60 %
c) Profite aus Industrie- unternehmen, die nach dem 14.8.1947 gegründet wurden	60 %	55 %
d) Der Steuersatz auf das Dividendeneinkommen einer Gesellschaft aus einem Industrieunternehmen, dessen Gründung nach dem 14.8.1947 stattfand, wurde von 20 auf 15 % gesenkt ¹⁾ .		
e) Neue Industrieunternehmen, die nach dem 1. April 1959 in Pakistan gegründet wurden, erhielten eine Steuerbefreiung, die sich im allgemeinen über einen Zeitraum von vier Jahren und im Falle Ostpakistans und in besonders unterentwickelten Gebieten Westpakistans, die von Zeit zu Zeit von der Regierung benannt werden können, über sechs Jahre erstreckte, vorausgesetzt daß die Unternehmen folgende Sonderbedingungen erfüllten ²⁾ :		
1. Der Betrieb verarbeitet in der Hauptsache pakistanische Rohstoffe. Die Zentralregierung ist jedoch berechtigt, diese Bedingung in geeigneten Fällen zu liberalisieren.		
2. Das Unternehmen wird verwaltet und geleitet von einer "limited company" mit einem eingezahlten und gezeichneten Kapital von mindestens Rs.200.000.		
3. Mindestens 60 % des durch die Steuerbefreiung erzielten Gewinns werden als Rücklage aufbewahrt, um von der Gesellschaft zur Expansion oder Entwicklung des Industrieunternehmens verwendet zu werden, von		

1) vgl. Budget Speech for 1960-61, Part II, Summary of the Financial Measures, op.cit., S.38-39

2) a. a. O., S.40 und Budget Speech for the period April-June 1959, op.cit., S.17

dem der Gewinn herrührt oder für Investitionen in anderen Industrien mit Genehmigung der Regierung.

Außer neuen Industrieunternehmen, die nach dem 1.4.1959 gegründet wurden, können auch ältere Unternehmungen in den Genuß der Steuerbefreiung kommen aufgrund einer Expansion oder Entwicklung, falls diese eine als solche erkennbare neue Anlage oder einen deutlich erkennbaren neuen Industrieprozess darstellen.

f) Das Zinséinkommen, das ein ausländischer Gläubiger aus Pakistan erhielt, war von der Einkommensteuer befreit, wenn das Land, aus dem das Darlehen stammte, ebenfalls bereit war, dieses Einkommen seinerseits von der Steuer zu befreien, oder für die Steuer, die in Pakistan fällig gewesen wäre, aber nicht erhoben wurde, in der Veranlagung des Gläubigers einen Steuererlaß gewährt. In anderen Fällen würde der Steuersatz der in Pakistan erhobenen Steuer auf die der in dem betreffenden Land erhobenen Steuer gesenkt ¹⁾.

g) Industrien, die sich mit der Schürfung oder Erforschung von Bodenschätzen befassen, erhielten folgende Konzessionen ²⁾:

1. Die gesamten Aufwendungen bei der Prospektion und Erforschung bis zum Stadium der kommerziellen Produktion konnten von zukünftigen Einkommen nach Aufnahme der kommerziellen Produktion abgezogen werden.
2. Die gesamten Kapitalausgaben für Maschinenanlagen und Einrichtung konnten als laufende Ausgaben behandelt werden.

1) vgl. Budget Speech for the period April-June 1959, op.cit., S.40

2) a. a. O., S.18

3. Wenn ein Mineral in Pakistan raffiniert oder konzentriert wurde, sollten Profite aus der Raffinerie in Höhe von 5 % des investierten Kapitals fünf Jahre lang steuerfrei sein.
 4. Die obigen Konzessionen galten auch für die bestehenden Bergwerkskonzerne, aber nur soweit sie neue Gebiete erforschten. Außerdem wurde ihnen gestattet, ihre Kapitalausgaben gegen das laufende Einkommen in einem Posten abzusetzen, anstatt sie aufzuteilen und über eine Anzahl von Jahren hin Abschreibungsgenehmigungen zu beantragen. Auf bereits von den bestehenden Bergwerksunternehmen getätigte Ausgaben erstreckte sich diese Konzession jedoch nicht ¹⁾.
- h) Vergrößerte Abschreibungsgenehmigungen wurden für Industriefirmen, die bis zum 30. Juni 1961 gegründet werden ²⁾, zu folgenden Sätzen gewährt:
1. Primärer Freibetrag:
 - für Maschinen und Anlagen 25 %
 - für Arbeiterwohnungen 25 %
 - für industrielle und kommerzielle Bauten 15 %
 2. Zusätzlicher Abschreibungsbetrag in doppelter Höhe der normalen Sätze während der ersten fünf Jahre
 3. Außerordentlicher Abschreibungsbetrag von 50 % der normalen Raten für zwei Schichten und von 100 % für drei Schichten.
- i) "Carry forward" von Verlusten wird für sechs Jahre gestattet. Verluste können gegen das Einkommen aus demselben Geschäft, Gewerbe oder aus der freiberuflichen Tätigkeit in den nachfolgenden Jahren verrechnet werden ³⁾.

1) vgl. Budget Speech for the interim period April-June 1959, op.cit., S.18

2) vgl. Budget Speech for 1959-60, op.cit., Anhang S.26

3) vgl. Brochure on taxation of income and concessions to industries, Central Board of Revenue, Government of Pakistan, Karachi 1957, Sonderdruck S.

- j) Allgemeine Versicherungsgesellschaften konnten 10% ihres Prämieeinkommens zurücklegen, um eine steuerfreie Reserve in Höhe ihres Prämieeinkommens entweder in einem bestimmten Jahr oder im Durchschnitt der letzten drei Jahre zu schaffen. Diese Reserve wurde verwendet, um Forderungen einmaliger Art zu befriedigen, und konnten in nachfolgenden Jahren durch weitere steuerfreie Abzüge aufgefüllt werden ¹⁾.
- k) Entwicklungsinstitute, wie die Kreditanstalten des öffentlichen Rechts, erhielten Steuererleichterungen ; indem ihre Steuerverbindlichkeit von 60 % auf 50 % gesenkt wurde. Außerdem wurde ihnen gestattet, 10 % ihres jährlichen Einkommens und ihrer Kredite in einer steuerfreien Reserve zu sammeln, bis diese Reserve die Höhe ihres eingezahlten Kapitals erreicht hatte.
- l) Genossenschaften, die Agrar- oder Landkredite gewähren oder die Heimarbeit fördern, wurden von Einkommensteuer und Super Tax befreit.
- m) Alle Beträge (ohne Einschränkung), die an irgendein von der Regierung gebilligtes Forschungsinstitut gezahlt wurden, waren steuerfrei.
- n) Ausländische Professoren oder Lehrer, die an anerkannten Universitäten, Colleges, Schulen oder anderen Erziehungsstätten in Pakistan lehrten, waren für insgesamt zwei Jahre von der Einkommensteuer befreit.
- o) Das Einkommen ausländischer Fachkräfte, die im Rahmen der "Agreement of Service" arbeiteten, war während der ersten beiden Dienstjahre von der Einkommensteuer befreit ²⁾.

1) vgl. Budget Speech for 1959-60, op.cit., Anhang S.26

2) vgl. Brochure on taxation of income and concessions to industries, op. cit., S.

d) Nachlaßsteuer

Bei der Nachlaßsteuer wurden folgende Begünstigungen gewährt ¹⁾:

- a) Die steuerfreie Grenze wurde von Rs. 100.000 auf Rs. 200.000 erhöht. Nach den Preisen von 1951/52 berechnet, würde der Realwert der Steuerbefreiung ca. Rs. 180.000 betragen ²⁾.
- b) Die steuerfreie Grenze für Lebensversicherungs-Policen wurde von Rs. 25.000 auf Rs. 50.000 erhöht.
- c) Postsparkassen-Depositen, Ersparnisse und von der Regierung emittierte Entwicklungszertifikate ("savings and development certificates") wurden bis Rs. 25.000 von der Nachlaßsteuer befreit.
- d) Haushaltswaren etc., Werkzeuge und Praxis-Einrichtungen sowie Apparate oder Geräte für wissenschaftliche Forschung und die in eine Altersversicherung eingezahlten Beträge waren völlig steuerfrei.
- e) Schmuck wurde bis zu einem Wert von Rs. 25.000 von der Steuer befreit. Wenn der Wert des Schmuckes Rs. 25.000 überstieg, waren die ersten Rs. 25.000 von der Nachlaßsteuer befreit.
- f) Von der Regierung erhaltene Auszeichnungen und Belohnungen waren steuerfrei.
- g) Noch nicht eingebrachte Ernten sowie Zugtiere und landwirtschaftliche Geräte waren steuerfrei.
- h) Landwirtschaftlich genutzter Boden und alle darauf oder in seiner Nähe stehenden Gebäude, die landwirtschaftlichen Zwecken dienten, waren bis zu einem Gesamtwert von Rs. 200.000 steuerfrei. Überstieg der Wert diesen Betrag, so waren die ersten Rs. 200.000 steuerfrei.

1) vgl. Budget Speech for 1960-61, op.cit., Anhang II, S. 33

2) berechnet nach dem geschätzten allgemeinen Preisniveau für das Jahr 1959, s. Second Five-Year-Plan, Fußnote zur Tabelle 12, S. 45

- 1) Ein Wohnhaus, dessen Wert Rs. 150.000 nicht übersteigt, war steuerfrei.

Die Steuersätze der Nachlaßsteuer waren folgende ¹⁾:

1. Bei einem Wert des Besitzes von höchstens Rs. 200.000	keine Steuer
2. Bei einem Wert des Besitzes von mehr als Rs. 200.000 und höchstens als Rs. 300.000	17,5 % des Mehrbetrages
3. Von Rs. 300.000 bis Rs. 400.000	Rs. 17.500 + 20 % des Mehrbetrages
4. Von Rs. 400.000 bis Rs. 500.000	Rs. 37.500 + 22,5 % des Mehrbetrages
5. Von Rs. 500.000 bis Rs. 600.000	Rs. 60.000 + 25 % des Mehrbetrages
6. Von Rs. 600.000 bis Rs. 700.000	Rs. 85.000 + 30 % des Mehrbetrages
7. Von Rs. 700.000 bis Rs.1.000.000	Rs.115.000 + 35 % des Mehrbetrages
8. Von Rs.1.000.000bis Rs.1.500.000	Rs.220.000 + 40 % des Mehrbetrages
9. Von Rs.1.500.000bis Rs.2.500.000	Rs.420.000 + 45 % des Mehrbetrages
10. Bei einem Wert des Besitzes von über Rs. 2,5 Millionen	Rs.870.000 + 50 % des Mehrbetrages über Rs. 2,5 Mill.

IX'. Steuerpolitik zur Einschränkung des Konsums

Die bisherige Politik der Regierung in bezug auf indirekte Steuern bestand - im Gegensatz zu den oben angeführten begünstigenden steuerpolitischen Maßnahmen - darin, daß sie ihre Einnahmen hauptsächlich durch eine Erhöhung der Last der indirekten Steuern zu steigern versuchte. Die Hauptzwecke die-

1) vgl. Budget Speech for 1960-61, op.cit., Anhang III, S. 43

ser Politik waren: den Konsum einzuschränken, der inflatorischen Tendenz entgegenzuwirken und Mittel für öffentliche Investitionen freizubekommen. Die indirekten Steuern stellen, wie die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt, die Hauptquelle der Steuereinnahmen dar.

Man könnte einwenden, daß das Steuersystem Pakistans zu sehr von den indirekten Steuern abhängig ist und infolgedessen regressiv wirkt. Aus diesem Einwand ließe sich folgern, daß, um eine gerechte Verteilung der Steuerlast zu erreichen, mehr Gewicht auf die direkten und weniger auf die indirekten Steuern im Rahmen der zukünftigen Steuerpolitik gelegt werden sollte. In dieser Beziehung betont Amotz Morag mit Recht: "The dangers of the Duesenberry-Nurkse Demonstration-Effect do not lie only in increased consumption, but in imitation in general, including the imitation of fiscal systems ¹⁾". Die beiden Hauptvorteile der direkten Steuern sind:

1. Daß sie die Allocation der Ressourcen nicht beeinflussen
2. 3 sie progressiv sind.

Der erste Vorzug hätte nur dann Bedeutung, wenn die anfängliche Allocation der Ressourcen optimal wäre. Für die Entwicklungsländer trifft das entschieden nicht zu; denn wenn dies der Fall wäre, so wäre eine Planung für wirtschaftliche Entwicklung, deren Ziel es ja gerade ist, die gegenwärtige allocation of resources zu ändern, gar nicht vonnöten ²⁾. Was das Argument der Progression anbelangt, so liegt es auf der Hand, daß, selbst wenn die Einkommensteuer oder mehrere direkte Steuern progressiv gestaltet würden, das Steuersystem als Ganzes immer noch regressiv bliebe in einem Lande, in dem die Mehrheit der Bevölkerung arm ist.

1) s.für dieses Zitat: Iversen, Carl, "Fiscal Policy in Underdeveloped Countries", op.cit., S. 180

2) vgl. Iversen, Carl, a. a. O., S.182

Tabelle 22

Konsolidierte Steuereinnahmen der Zentralregierung
und der Provinzialregierungen

(in Mill.Rs.)

	<u>1949-50</u> ¹⁾		<u>1953-54</u> ¹⁾		<u>1959-60</u> ²⁾	
	<u>Nominal-</u> <u>wert</u>	<u>Real-</u> <u>wert</u>	<u>Nominal-</u> <u>wert</u>	<u>Real-</u> <u>wert</u>	<u>Nominal-</u> <u>wert</u>	<u>Real-</u> <u>wert</u>
1. Einkommen- und Körperschafts- steuern	115	124,2	212	210,0	265	227,9
2. Grundsteuer	134	144,7	178	176,2	295	253,7
3. Zölle	463	500,0	401	396,9	490	421,4
4. Verbrauchs- steuern	99	106,9	221	218,7	310	266,6
5. Umsatzsteuer	149	160,0	158	156,4	285	245,0
6. Nachlaßsteuern	-	-	0,86	0,78	2,	1,76
7. Sonstige Steuern	108	116,6	75,1	74,3	203	174,5
Steuereinnahmen insgesamt:	1068	1152,4	1245,96	1233,3	1850	1589,86
Anteil der direk- ten u. indirekten Steuern an den gesamten Steuer- einnahmen						
Direkte Steuern	269	290,5	407	402,9	602	517,7
Indirekte Steuern	799	862,9	839	830,6	1248	1073,3
Das Verhältnis der Einnahmen aus direkten Steuern zu den Gesamtsteu- ereinnahmen	25%	33%		33%		

Quelle: Second Five-Year-Plan, S. 56

1) Haushaltsrechnung, 2) Voranschlag

N.B. Realwert berechnet nach dem Lebenshaltungskosten-Index, s. Economic Survey and Statistics, 1959/60, Teil II, S. 10, 1948-49 = 100

Wenn man beurteilen will, in welchem Maße ein Steuersystem regressiv oder progressiv ist, sollte man nicht allein die Steuern berücksichtigen, sondern auch den Umfang und die Verteilung der **g e s a m t e n S t a a t s a u s g a b e n**. Jedenfalls dürften sich in den Entwicklungsländern direkte Steuern, die auf dem Prinzip der Zahlungsfähigkeit basieren, in der Praxis als weniger progressiv erweisen als sie auf dem Papier zu sein scheinen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß bei den höheren Einkommensgruppen eher mit Steuerhinterziehung zu rechnen ist als bei den Empfängern mittlerer oder niedrigerer Einkommen ¹⁾.

Selbst hinsichtlich einer Erhöhung der Staatseinnahmen kann man sich nicht weitgehend auf die direkten Steuern verlassen. Dies liegt inter alia daran, daß der monetisierte kommerzielle Sektor beschränkt ist, die Steuer-moral noch viel zu wünschen übrigläßt, die Buchführungs-praxis noch nicht weit verbreitet ist und, wie bereits erwähnt, die niedrigen Einkommensklassen im Lande vorherrschen ²⁾. Dagegen kann schon eine geringe Erhöhung der Verbrauchsteuersätze oder der Umsatzsteuer, deren Inzidenz auf den einzelnen Verbraucher nur den Bruchteil einer Rupie im Jahr ausmacht, beträchtliche Einnahmen einbringen ³⁾. Auch David E. Shirley ist der Meinung, "that the burdens of financing the usual functions of the government plus the burdens of financing a substantial part of the nation's industrialisation must rest on indirect taxes.....Extensive reliance on income taxes or other ability-to-pay measures is a social and economic luxury which the lesser developed nations of the world cannot yet afford ⁴⁾".

1) vgl. Iversen, Carl, op.cit., S. 182

2) vgl. Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation - op.cit., S. 9

3) s. Budget Speech for 1959-60, §50, S. 19

4) Shirley, David E.: "Income Taxes for Lesser Developed Nations?" in National Tax Journal, Vol. XII 1959, S. 269

Für ein Land wie Pakistan, das noch an der Schwelle der wirtschaftlichen Entwicklung steht, gibt es außer den Vorzügen, die bereits erwähnt worden sind, Gründe genug, indirekte Steuern den direkten vorzuziehen. Im Unterschied zu den direkten Steuern schwächen sie nicht die Aktivität des Privatunternehmertums und den Willen, sich noch mehr anzustrengen und noch mehr zu verdienen. Sie können sogar die Unternehmen zu größerer Rationalisierung anregen, indem sie die Kosten der Verwendung bestimmter Ressourcen erhöhen; und da sie die leistungsfähigsten ebenso wie die untüchtigeren Firmen gleich stark belasten, erschweren sie das Fortbestehen der letzteren ¹⁾. Durch ihre zumeist anti-inflatorische Wirkung helfen sie mit, eine optimale Ausnutzung der Ressourcen zu erreichen oder beizubehalten. Indirekte Steuern auf Produktion, Exporte und Importe können als nützliche Werkzeuge dienen, um die Zusammensetzung des inländischen Konsums und die Allokation der Ressourcen zwischen Export und einheimischem Markt zu bestimmen. Wenn etwa eine Steigerung der Exporte gewünscht wird, können die Sätze der Exportzölle auf ein Niveau gesenkt werden, das unter dem der Verbrauchsteuern liegt, ebenso der einheimischen Industrie Protektion gewähren, indem man die Sätze des Importzolls auf ausländische Ersatzprodukte erhöht und gleichzeitig die Verbrauchsteuern auf einheimische Waren senkt oder aufhebt. Die Verteilung der Rohstoffe zwischen Export und Verbrauch durch die inländische Industrie kann ebenfalls durch Variieren der Exportzollsätze reguliert werden. Ebenso kann die einheimische Industrie durch Subsidien aus dem Ertrag der Exportzölle unterstützt werden. Wird die Last der Exportzölle ausschließlich vom ausländischen Käufer getragen, so wird die einheimische Industrie auf seine Kosten gestützt. Wird sie vom

1) vgl. Iversen, Carl, op.cit., S. 182

einheimischen Rohstoffproduzenten getragen, so geschieht die Unterstützung der einheimischen Industrie auf dessen Kosten ¹⁾.

Wenn die Preise von Exportwaren unter dem Einfluß einer größeren Nachfrage des Auslandes einen stark ansteigenden Trend aufweisen, können die Inlandspreise durch eine Erhöhung der Exportzollsätze stabil gehalten werden. Im Falle steigender Importpreise können die Sätze der Einfuhrzölle für diejenigen Waren, deren Preise gestiegen sind, reduziert werden. Tritt im Ausland eine Deflation auf, so können ihre Auswirkungen auf die einheimische Wirtschaft wenigstens in gewissem Maße dadurch ausgeglichen werden, daß man durch eine Senkung oder Aufhebung der Exportzölle versucht, sowohl die ausländische Nachfrage nach den Exporten als auch das Einkommen der inländischen Exporterzeuger aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig können die Importzölle erhöht, Verbrauchs- und Umsatzsteuer dagegen reduziert werden, um die Nachfrage im Inland auf ihrem Stand zu halten und die einheimische Industrie vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Es mag jedoch betont werden, daß vom Standpunkt der Staatseinnahmen eine gleichzeitige Senkung oder Aufhebung mehrerer Steuern sich als undurchführbar erweisen kann. Im Falle einer inländischen Inflation können Verbrauchsteuern, Umsatzsteuer und Importzölle auf Güter mit hoher Einkommenselastizität der Nachfrage erhöht werden, um die zusätzliche Kaufkraft abzuschöpfen ²⁾.

Der Haupteinwand gegen die indirekten Steuern ergibt sich daraus, daß sie in ihrer Auswirkung regressiv sind. Wie bereits erwähnt wurde, sind jedoch in Pakistan wie in anderen Entwicklungsländern die Konsumgewohnheiten der Reichen und Armen so verschieden voneinander, daß selbst indirekte Steuern progressiv gestaltet werden können, wenn die Waren und Dienstlei-

1) vgl. Taxation Enquiry Committee - Central Taxation - op.cit., S. 40, § 139

2) a. a. O., S. 40, § 140

stungen, die von den Reichen konsumiert werden, höher besteuert werden als jene, die von den niedrigen Einkommensgruppen konsumiert werden ¹⁾. Es wäre jedoch falsch, das mögliche Ausmaß einer progressiven Gestaltung dieser Steuern zu überschätzen. Denn die Nachfrage nach den Waren und Dienstleistungen, die ausschließlich von den Reichen konsumiert werden, ist relativ elastisch, so daß der aus ihnen erzielte Steuerertrag möglicherweise nur gering ist. In der Hauptsache wird man sich daher auf diejenigen indirekten Steuern auf Massenkonsumgüter verlassen müssen, deren Nachfrage relativ unelastisch ist und die daher einen relativ großen Steuerertrag liefern.

Auch vom Standpunkt der Administration her werden indirekte Steuern den in Pakistan bestehenden Verhältnissen besser gerecht als direkte. Diese Anschauung stützt sich auf die Tatsache, daß im gegenwärtigen Entwicklungsstadium des Verwaltungsapparates und der Steuermoral die Erhebung direkter Steuern schwieriger und kostspieliger, während die i n d i r e k t e n Steuern leichter zu verwalten sind und sich schwer umgehen lassen. Die Steuerhinterziehung und -umgehung ist in Pakistan ein bedeutendes Problem. Es wurden z.B. 1953/54 694 Personen ermittelt, die ihr Einkommen verschleiert hatten. Der von diesen Personen eingezogene Steuerbetrag belief sich auf Rs. 3,1 Millionen ²⁾. Es ist jedoch anzunehmen, daß diese Zahl weit unter dem tatsächlichen Betrag der Steuerhinterziehung liegt, denn viele Einkommen müssen von der Fahndung nicht ermittelt worden sein. Dies zeigt die Menge der Steuerzahlung auf in der Vergangenheit verschleierte E i n k o m m e n i m R a h m e n

1) vgl. Iversen, Carl, op.cit., S. 182

2) vgl. MCC Trade Journal, Vol. X No.3, Karachi 1957, S.20

des Kriegsrechts im Jahre 1958. Die unter dem Amnestieplan deklarierten verschleierte Vermögen betrugen insgesamt Rs. 1.350 Millionen, die, nach der Konzessionsrate versteuert, einen Ertrag von Rs. 300 Millionen ergaben ¹⁾. Im allgemeinen wurden bei der Steuerhinterziehung folgende Methoden angewandt ²⁾:

1. Zweierlei Buchführung
2. Verschleierung von Gewinnen aus Zweigstellen und von anderen zusätzlichen Einkommensquellen
3. Abführung von Gewinnen durch Barkredite auf die Namen erfundener Personen und die Führung von Geschäften unter fingierten Namen
4. Überhöhte Angaben über Herstellungs- und Vertriebskosten
5. Unterschlagung von Umsätzen und überhöhte Angaben über Einkäufen
6. Unrichtige Buchungen von Zahlungen an andere Personen
7. Übertragung von Aktien und Angabe nicht bestehender Teilhaberschaften
8. Unterlassung einer Vorlage der Bücher im Falle hoher Gewinne mit der Begründung, daß keine Buchführung bestehe.

X. Die Möglichkeiten einer Steigerung der Staatseinnahmen

Es wurde weiter oben in diesem Kapitel die Notwendigkeit einer Erhöhung der Steuereinnahmen, besonders zur Finanzierung der Entwicklungsprogramme, unterstrichen. Die Möglichkeit besteht, zusätzliche Steuereinkünfte und andere Staatseinnahmen trotz der oben angeführten Begünstigungen bezüglich der direkten Steuern zu erzielen. Diese Behauptung kann auf folgende Punkte gegründet werden:

- a) Es besteht ein erheblicher Spielraum für die Erhöhung der Last einiger wichtiger Verbrauchsteuern.

1) vgl. Economic Survey for 1959/60, op.cit., S.14

2) MCC Trade Journal, Vol.X., Nr.3, Karachi 1957, S.20

- b) Der Agrarsektor ist gegenwärtig unterbesteuerd; denn, wie das Taxation Enquiry Committee hervorhebt: "Agriculture is by far the largest single sector of our economy; it accounts for roughly 60 per cent of the total national income. An exclusive right to tax this source of income presents remarkable potentialities for raising revenues which should go a long way to meet the needs of the provincial governments in the present stage of their development. In fact, it was not very long ago that land revenue alone provided almost the sole base for the entire fiscal administration of the country ¹⁾". Außerdem können die Einnahmen der Provinzialregierungen durch genügende Besteuerung des durch die Errichtung von Bewässerungs- und anderen Anlagen verursachten Wertzuwachses des Bodens sowie durch eine Rationalisierung der Wassergebühren weitgehend gesteigert werden.
- c) Wie bereits oben erwähnt, kann der Hauptanteil der Zunahme des pro-Kopf-Einkommens infolge einer erfolgreichen Durchführung der Entwicklungsprogramme durch Besteuerung an die Regierung übertragen werden.
- d) Die Auferlegung zusätzlicher direkter Steuern, deren Implikationen weiter unten erörtert werden, kann auch zu einer Steigerung der Staatseinnahmen beitragen.

Im folgenden wird die Diskussion hauptsächlich auf die Potentialitäten der bedeutendsten indirekten Steuern und Agrarsteuern beschränkt.

1) Taxation Enquiry Committee Report on Provincial Taxation, S. 2 - 3

1. Einfuhrzölle

Gegenwärtig sind die Importe quantitativen Beschränkungen unterworfen. Die Knappheit sehr vieler Importwaren ermöglicht den Importeuren, hohe Gewinne zu erzielen. Eine Folge dieser quantitativen Restriktionen ist außerdem, daß oft Ersatzteile und wichtige Rohstoffe nicht erhältlich sind. Auf der anderen Seite müssen die Verbraucher hohe Preise für Importwaren bezahlen. Diese "wind-fall" Gewinne der Importeure können durch Erhöhung der Einfuhrzölle der Regierung übertragen werden. Die Zollsätze sollen gemäß der Priorität der verschiedenen Einfuhrwaren festgelegt werden ¹⁾. Nach Angaben der Planungskommission kann selbst eine durchschnittlich 20 prozentige Erhöhung der Einfuhrzölle während der Laufzeit des zweiten Fünfjahresplanes Rs. 1.000 Millionen einbringen ²⁾.

Eine Steigerung der Einnahmen aus Einfuhrzöllen kann auch eine - zumindest **partielle** - Abschaffung der Ausfuhrzölle ermöglichen. Diese Zölle werden fast ausschließlich aufgrund ihrer **Ergiebigkeit** erhoben. Nach der Meinung des Taxation Enquiry Committee sind die Exportzölle "retrograde in principle discourage exports and the objective should be to replace them eventually". Durch Exportzölle wird die einheimische Industrie, die die exportierbaren Rohstoffe verarbeitet, indirekt subventioniert, weil einerseits die Exportpreise erhöht werden, wogegen die inländischen Preise dieser Rohstoffe niedrig gehalten werden. Eine derart dauernd bestehende Subvention ist in normalen Zeiten für die Gesamtwirtschaft insofern nachteilig, als sie eine optimale Allokation der Ressourcen zwischen Export und

1) vgl. Second Five-Year-Plan, S.50

2) a. a. O., S.51

inländischem Verbrauch verhindert. Ein Verlust an Staatseinnahmen infolge einer Abschaffung dieser Zölle kann zum Teil dadurch kompensiert werden, daß die ausländische Nachfrage zunehmen kann und höhere Einfuhrzollerträge auf das eventuell erhöhte Volumen von Importwaren erzielt werden können.

2. Verbrauchssteuern

In bezug auf die Verbrauchssteuern hebt das Taxation Enquiry Committee hervor, daß: "Of the several categories of commodity taxes excises appear to provide the largest potential for revenue at the present time and we feel that on general grounds there is a strong case for additional excise taxation in the country. Firstly, indigenous industries which have developed under the protective wall of high import duties and quantitative restrictions must be taxed in order to replace the customs revenue on imports. Secondly, the public sector must receive its due share of the increase in national income arising from growing industrial development which has been subsidised in its earlier stages by the exchequer through tax concessions exempting new industries from direct taxes up to certain limits. The levy of excise duties may partly compensate for the earlier surrender of revenues by way of tax concessions. Finally, a higher level of excise taxation is a proven method of retarding the growth of domestic consumption in the interest of the balance of payments" ¹⁾.

Die Steigerung der Erträge steht in keinem Verhältnis zu der Steigerung der Industrieproduktion. "The Index of Industrial Production covering 17 major industries almost quadrupled between 1953 (base year) and 1957. From 1953-54 to 1957-58, excise collections rose only 27 per cent., clearly suggesting that the new production was not bearing a significant excise burden ²⁾".

1) Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation - S. 41

2) a. a. O., S. 42

Außerdem rechtfertigt einerseits die gegenwärtig hohe Gewinnspanne der Unternehmer und andererseits die Notwendigkeit einer Einschränkung des Konsums eine Erhöhung der Sätze der Verbrauchsteuern ¹⁾.

3. Agrarsteuern

Eine Erhöhung der Steuerlast des Agrarsektors ist aus folgenden Gründen notwendig ²⁾:

- a) Die Sätze der Grundsteuer, die zum größten Teil vor dem Zweiten Weltkrieg festgelegt wurden, stehen in keinem Verhältnis zu dem heutigen hohen Preisniveau der Agrargüter.
- b) Der Schätzung der Planungskommission nach wird das zusätzliche Einkommen aus dem Agrarsektor während der Laufzeit des zweiten Fünfjahresplanes über Rs. 6.000 Millionen betragen. Dieses zusätzliche Einkommen wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht für Investitionen, sondern für erhöhten Verbrauch verwendet, so daß selbst im Falle einer erhöhten Agrarproduktion das Güterangebot auf dem Markt nicht wesentlich steigen wird.
- c) Eine eventuelle völlige oder partielle Abschaffung der Exportzölle soll durch zusätzliche Besteuerung des Agrarsektors ausgeglichen werden.
- d) Öffentliche Investitionen werden der Landwirtschaft direkten Nutzen bringen.

Das gegenwärtige System in Westpakistan soll insofern reformiert werden, als die Besteuerung nicht nur das Pachteincome, sondern auch das Einkommen der "boner-cultivators", das eine bestimmte Höhe übersteigt, umfaßt. Außerdem soll in beiden Provinzen die Frist für die allgemeine Revisite der Höhe der Grundsteuer gekürzt werden, und die Steuerbefreiungen für einzelne Ernten bzw. Betriebe ohne jede Höchst- oder Mindestgrenze dem Preisniveau sich anpassend veränderlich gestaltet werden.

1) I.C. Taxation Enquiry Committee Report on Central Taxation, S. 43

Bisher wurde der durch öffentliche Investitionen verursachte Bodenwertzuwachs kaum versteuert ¹⁾. Das Taxation Enquiry Committee schlägt vor, daß 50 % des Bodenwertzuwachses im Laufe der nachfolgenden 15-20 Jahre versteuert werden sollen ²⁾. Dieser niedrige Satz ist aus dem Grunde nicht zu rechtfertigen, weil die öffentlichen Investitionen für die Landbesitzer bzw. Landwirte einem zinsfreien Darlehen gleichbedeutend sind, so daß selbst eine 100 prozentige Realisierung dieses Wertzuwachses im eigentlichen Sinne kein Steuerelement enthält. Es ist daher notwendig, nicht nur, um eine Erhöhung des Verbrauchs zu vermeiden, sondern auch für weitere Investitionen den angelegten Betrag zurückzugewinnen, daß ein derartiger Wertzuwachs vollständig versteuert wird.

In Westpakistan ist die Höhe der Wassergebühren seit den letzten 30 Jahren unverändert geblieben, obgleich die Unterhaltskosten sowie die Renovierungskosten der Bewässerungsanlagen in der Zwischenzeit erheblich gestiegen sind. Die Erträge der Wassergebühren reichen nicht einmal aus, um die laufenden Aufwände für den Unterhalt dieser Anlagen zu decken. Das Defizit wird aus einem Teil der Grundsteuererträge gedeckt ³⁾. Demzufolge enthält die Wasserversorgung für die Landwirtschaft in Westpakistan eine versteckte Subvention, die angesichts der steigenden Agrarpreise nicht zu rechtfertigen ist.

4. Andere mögliche Steuern

Die Einführung folgender Steuern, wozu die Provinzialregierungen bzw. Gemeinden bereits berechtigt sind, ist empfehlenswert ⁴⁾:

1) vgl. Taxation Enquiry Committee on Provincial Taxation, S.27ff.

2) a. a. O., S.56

3) a. a. O., S.23

4) s.o. S. 144-147

a) Eine Kopfsteuer ¹⁾ in Höhe von etwa Rs. 2,- jährlich für Einkommensteuerpflichtige und deren Familienangehörige und von Re.1,- für Nicht-Einkommensteuerpflichtige und deren Familienangehörige. Erwerbslose und Kranke ohne Einkommen könnten während der Dauer ihrer Erwerbslosigkeit bzw. Krankheit von der Steuer befreit werden.

b) Eine Steuer auf Eheschließung in Höhe von etwa Rs. 50,- für Einkommensteuerpflichtige und von etwa Rs. 20,- für Nicht-Einkommensteuerpflichtige.

Diese Steuern können die Basis der direkten Besteuerung über die ganze Bevölkerung verbreiten und das Interesse der Bürger hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung wecken. Die Handhabung dieser Steuern dürfte keine unüberwindlichen Schwierigkeiten verursachen, während ihre Auferlegung das Auftreten nachteiliger Folgen einer Erhöhung des Realeinkommens der Massen wie z.B. eine Schwächung des Willens zu erhöhten Anstrengungen, den beschleunigten Bevölkerungszuwachs sowie eine inflatorische Preissteigerung weitgehend verhindern.

Bei einer zusätzlichen Besteuerung der höheren Einkommensgruppen, ohne bedeutende "anti-incentive" Auswirkungen zu verursachen, könnte man möglicherweise das religiöse Pflichtgefühl rationell und geschickt zugunsten der Allgemeinheit ausnutzen. Die Regierung könnte zur Finanzierung eines Teils ihres Sozialprogrammes einen "Spezialfonds für soziale Dienstleistungen" gründen, der aus den Erträgen der Zakat, einer Steuer auf Pilgerfahrten, aus freiwilligen Beiträgen sowie aus Erträgen der entsprechenden Steuern auf die Nicht-Moslems bestehen sollte. Der Steuersatz auf Pilgerfahrten sollte einheitlich sein, damit die Steuerlast bei den Armen - welche durch die Religion zur Pilgerfahrt nicht verpflichtet sind - erschwerend wirkt, während diese für die Reichen kein großes Hindernis bedeutet.

1) Für die Anregung zu diesem Vorschlag ist der Verf. seinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Dr. h.c. F. Neumark dankbar.

XI. Steuerpolitik und wirtschaftliche Ungleichheiten

Auf den vorhergehenden Seiten wurde befürwortet, sich bei der Erhöhung der Steuereinnahmen und bei der Konsumbeschränkung hauptsächlich auf die indirekten Steuern zu verlassen und dem Privatunternehmertum "tax - incentives" zu gewähren, indem die Last der direkten Steuern im allgemeinen und der Einkommensteuer im besonderen verringert wird. Aber während in Pakistan eines der Ziele der Steuerpolitik darin besteht, die wirtschaftliche Entwicklung durch "tax-incentives" zu fördern, besteht ein weiteres Ziel darin, Einkommens- und Vermögenskonzentrationen, die dem Wohlergehen des Gemeinwesens abträglich sind, zu beseitigen und zu verhüten ¹⁾. Beide Ziele lassen sich offenbar nicht miteinander vereinbaren. Das Ziel der Gerechtigkeit verlangt eine stark progressive Steuerstruktur. Andererseits besteht das große Risiko, daß eine zu schwere Steuerlast eine ernstlich zerstörende Wirkung auf produktive Privatinvestitionen haben kann, indem sie das Kapitalangebot verringert und alle Bereitschaft, ein Risiko auf sich zu nehmen, abtötet ²⁾. Es ist jedoch ebenso schwierig, die Bedeutung des einen Ziels zu unterschätzen, wie die Notwendigkeit des anderen zu ignorieren. Die öffentliche Meinung in Ländern wie Pakistan, die erst seit kurzem unabhängig sind, ist außerordentlich empfindlich gegen zutage tretende Ungleichheiten im Einkommen und Besitz. Es ist daher - abgesehen von rein menschlichen Erwägungen - politisch unklug, wenn man nicht bald etwas gegen die schreienden Ungleichheiten, die gegenwärtig bestehen, unternimmt. ³⁾. Auch Kaldor ist der Meinung: "In a developing economy, where privately owned wealth grows rapidly and unevenly, a situation in which the burden

1) vgl. Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation, op.cit., S.3

2) a. a. O., S.10

3) a. a. O., S.10

imposed on the masses of population is not complemented by an efficient system of progressive taxation on the minority of wealth-owners would become socially intolerable ¹⁾". In gewissem Grade, wie bereits weiter oben dargelegt, kann der Konflikt zwischen den beiden Zielen dadurch gelöst werden, daß man die Sätze der indirekten Steuern dergestalt festlegt, daß eine relativ schwerere Steuerlast auf die Waren und Dienstleistungen fällt, die von den Reichen konsumiert werden, eine leichtere dagegen auf jene Güter, die die Armen konsumieren. Aber es ist unwahrscheinlich, daß diese Politik allein eine erhebliche Verminderung der Gegensätze in Einkommen und Vermögen herbeiführen könnte. Es wird daher notwendig sein, die bestehenden Steuern durch bestimmte zusätzliche Steuern auf die Reichen zu ergänzen, welche zwar auf die Unternehmer nicht ausgesprochen aktivitätsmindernd wirken dürften, die aber doch progressiver und redistributiver Natur sein müßten. Direkte Steuern, welche diese Merkmale aufweisen, sind außer der Erbschaftsteuer, die es in Pakistan bereits gibt und deren Höchstsatz kürzlich von 35 % auf 50 % heraufgesetzt wurde ²⁾, die Schenkungsteuer, die Vermögensteuer und die Ausgabensteuer. Auf den folgenden Seiten sollen die Möglichkeiten einer Einführung dieser Steuern in Pakistan geprüft werden.

a) Schenkungssteuer

Die Rechtfertigung der Erhebung einer Schenkungssteuer ergibt sich aus der Erhebung der Erbschaftsteuer. Diese wiederum wird gerechtfertigt durch die Tatsache, daß die Gemeinschaft das Recht hat, "to limit each individual's freedom to pass on his property intact to his successors just as it has the right to circumscribe the power of control and disposition exercised through the legal institution of ownership in numerous other ways ³⁾". Es besteht somit gerechterweise kein Unter-

1) Kaldor, Nicholas: Indian Tax Reform - Report of a Survey, Government of India, New Delhi 1956, S. 7

2) vgl. Budget Speech for 1960-61, op. cit., S. 23

3) Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation, S. 69

schied zwischen dem Recht, Eigentum durch Schenkung zu übertragen, und jenem, es durch Erbfolge weiterzugeben. Die Erbschaftsteuer sollte also durch Steuern auf Schenkungen inter vivos ergänzt werden. Ein anderer Grund, der für eine Schenkungsteuer spricht, besteht darin, daß sie der Umgehung der Erbschaftsteuer durch Übertragung von Eigentum inter vivos Einhalt gebieten würde.

Folgende Schwierigkeiten stellen sich der Einführung einer Schenkungsteuer entgegen ¹⁾:

1. Der Konflikt mit dem islamischen Recht

Die häufigste Umgehung der Schenkungsteuer würde sich aus der Institution der Mitgift im islamischen Recht ergeben. Während die Schenkungsteuer die Mitgift als ein Geschenk betrachtet, wird ihre Zahlung vom islamischen Recht als Pflicht betrachtet. Das Gesetz erlaubt dem Gatten, jeden beliebigen Betrag als Mitgift für seine Frau festzusetzen, selbst wenn dieser seine Verhältnisse übersteigt und dem Erben nach Zahlung des Betrages nichts mehr verbleibt. Eine Besteuerung der Mitgift könnte zu ernststen religiösen Kontroversen führen. Wenn aber die Mitgift - wie in Indien - bis zu einem Betrag von Rs. 100.000 von der Schenkungsteuer befreit ist, würde das Einnahmepotential und damit die redistributive Wirkung der Steuer beträchtlich verringert.

2. Möglichkeiten der Umgehung

Geschenke können in bar, Schmuck und Blankoübertragung von Aktien gemacht werden, ohne daß sie der Schenkungsteuerbehörde bekannt werden.

Um Übertragungen inter vivos zum Zwecke einer Umgehung der Erbschaftsteuer einzuschränken, sowie aufgrund der Tatsache, daß Schenkungen von Besitz der

1) vgl. Taxation Enquiry Committee Report on Central Taxation, S. 70-71

Steuer nicht entgehen können, ist es jedoch denkbar, daß die Schenkungsteuer mithelfen würde, Ungleichheiten im Vermögen zu verringern. Unter dieser Begründung kann die Einführung dieser Steuer in Pakistan befürwortet werden.

b) Vermögensteuer

Die Anhäufung großer Vermögen in der kurzen Zeit der Unabhängigkeit unterstreicht das Versagen des Einkommensteuersystems im Lande in ihrer Funktion der Verhinderung einer ungebührlichen Vermögenskonzentration ¹⁾.

Die stark progressiven Sätze der Einkommensteuer haben daran nichts ändern können. Bis 1959 betrug der Höchstsatz von Einkommensteuer und "super-tax" zusammengenommen 87,5 %, (31,25 % + 56,25 %) auf Einkommen von über Rs. 150.000 ²⁾. Daß die Einkommensteuer ihr Ziel eines Ausgleiches nicht erreichen konnte, lag meistens an Steuerhinterziehung und -umgehung. Die Konzentration der Vermögen war im ganzen gesehen nicht einmal produktiv. Sie nahm zum Teil die Form der Hortung von Gold etc. an oder wurde für Investitionen in Grundstücken und für Grundstückserwerb verwandt.

Vorzüge der Vermögensteuer ³⁾:

1. Sie besitzt eine nivellierende Wirkung,
2. Sie würde anregen zur Kapitalakkumulation in Aktiva, die den höchsten Ertrag bringen
3. Sie würde riskante Transaktionen fördern und Investitionen in weniger einträglichen, aber relativ gesicherten Aktiva einschränken
4. Sie würde mithelfen, eine Umgehung der Einkommensteuer zu verhindern; denn die Verpflichtung, regelmäßig Aufstellungen der Aktiva und Passiva zur Berechnung der Vermögensteuer vorzulegen, würde die völlige oder teilweise Verschleierung des Einkommens erschweren.

1) a. a. O., das Committee hat jedoch zur Belegung dieser Aussage keine statistischen Angaben gemacht

2) a. a. O., S. 12

3) a. a. O., S. 72-73

1. Mögliche Einwände gegen die Vermögensteuer

Man kann einwenden, die Erhebung dieser Steuer würde zu einer Ablenkung der Mittel von dauerhaften Aktiva zu übermäßigem Konsum führen. Dieses Argument stützt sich auf die Annahme, daß der Vermögende, auch bei relativ niedrigen Steuersätzen, es vorziehen würde, sein Vermögen zu verschwenden, anstatt die Steuer zu bezahlen. Diese Annahme ist jedoch offensichtlich wirklichkeitsfremd. Ein a n d e r e r möglicher Einwand wäre, daß die Leute dazu angeregt werden können, ihre Aktiva in Ländern anzulegen, in denen keine Vermögensteuer erhoben wird, und daß ausländische Investoren davon abgebracht werden können, in Pakistan zu investieren. Man sollte jedoch einsehen, daß diese Einwände sich ebensogut gegen die Einkommensteuer und andere Steuern richten ließen, ohne daß jedoch jemand ihre Abschaffung aus diesem Grunde verlangen würde. Ein potentieller Investor zieht nicht nur das Vorhandensein einer bestimmten Steuer oder mehrerer Steuern in Betracht, sondern ebenso die Steuersätze und seine gesamte Verbindlichkeit im Vergleich zu den Gewinnaussichten. Außer diesen Faktoren ist die Sicherheit der Gewinne und des investierten Kapitals von gleicher, wenn nicht größerer Bedeutung. Und der Einwand verliert seine Kraft vollständig, wenn der Vermögenssteuersatz nicht sehr hoch ist, wenn ausländische Investitionen von der Steuer befreit werden und wenn das Vermögen pakistanischer Staatsbürger im Ausland ebenfalls dieser Steuer unterliegt. Und im übrigen bestehen gegenwärtig im Lande so viele Einschränkungen, daß den Bürgern wenig Spielraum verbleibt, ihr Kapital ins Ausland zu übertragen ¹⁾.

1) a. a. O., S. 73; gemeint ist hier Foreign Exchange Control

2. Steuerfreie Grenze der Vermögensteuer

Das "Taxation Enquiry Committee" schlug eine steuerfreie Grenze von Rs. 500.000 vor. Es ließ sich bei der Nennung dieser relativ hohen Grenze hauptsächlich von administrativen Gesichtspunkten leiten. Ein anderer Grund, den das Committee in dieser Hinsicht anführt, daß "in an inflationary situation as ours, which is characterised by a sharp appreciation in capital values, Rs. 500.000 may not represent an unduely high exemption limit ¹⁾".

Es wurde vorgeschlagen, die Vermögensteuer auf alle Formen des Besitzes zu erheben - auf landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Besitz. Sie sollte auf den Nettowert des Besitzes einer Person erhoben werden, d.h. deren Aktiva abzüglich der Passiva. Zum Zweck einer Förderung der Form der Aktiengesellschaft können Aktiengesellschaften von der Steuer befreit werden, ihr Aktienkapital sollte jedoch in den Händen der Aktionäre besteuert werden. Eine Befreiung von der Steuer wurde außerdem vorgeschlagen für Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Stiftungen, Wohltätigkeitsgesellschaften, religiöse und erzieherische Institutionen, das Eigentum einer Zentral- oder Provinzialregierung oder einer kommunalen Körperschaft, sowie für Wohnhäuser, die vom Eigentümer bewohnt oder auf mietfreier Basis vermietet werden. Auch Ausländer sollten von der Vermögensteuer befreit werden., wogegen das Vermögen von Pakistanis im Ausland von der Steuer betroffen sein sollte ²⁾.

Damit die Vermögensteuer sich nicht nachteilig auf die geschäftliche Aktivität auswirke, schlug das Committee einen Steuersatz von n u r 1 % jährlich vor. Nach Ansicht des Committee muß die Vermögensteuer einen niedrigen Satz

1) a. a. O., S. 74

2) a. a. O., S. 74-75

haben, da ein gegebener Steuersatz der Vermögensteuer im Vergleich zu einem gleichen Satz auf das Einkommen in Wirklichkeit viel höher ist; denn Vermögen ist ein Vorrat, Einkommen dagegen ein Strom, und wenn der Vorrat eine lange Zeit hindurch weitgehend unangetastet bleiben soll, muß eine auf den Vorrat erhobene Steuer aus dem Einkommensstrom bezahlt werden ¹⁾. Wenn z.B. ein Kapitalvorrat von 100 ein Einkommen von 10 einbringt, so käme ein Steuersatz von 1 % auf das Kapital einem Steuersatz von 10 % auf das Einkommen gleich.

c) Ausgabensteuer

Der bedeutendste moderne Befürworter einer Ausgabensteuer, Kaldor, bringt folgende Argumente vor: Die gesetzliche Definition "Einkommen" nennt er fehlerhaft und nicht objektiv genug als Maßstab der Besteuerungskapazität; er erklärt, gewisse Klassen von Steuerzahlern könnten mit ihr manipulieren ²⁾. Seiner Meinung nach stellt nicht das "Einkommen", wie es im Gesetz definiert ist, sondern das Aggregat "spending power" einer Person den wahren Index der "taxable capacity" dar. Die "spending power" einer Person in einer bestimmten Zeitdauer hängt von deren Vermögen, regelmäßigen laufenden Einnahmen und gelegentlichen Einnahmen ab ³⁾. Das einzige dieser drei Elemente, das von der Einkommensteuer erfaßt wird, sind die "regelmäßigen Einkünfte". Da es jedoch nicht möglich ist, alle drei Quellen objektiv auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, sagt Kaldor "no definition of income, which is a plausible one for purposes of tax-assessment, can measure taxable capacity ⁴⁾". Und er

1) vgl. Taxation Enquiry Committee Report - Central Taxation - S. 74-75

2) vgl. Kaldor, N.: Indian Tax Reform - Report of a Survey - op.cit., S. 1

3) vgl. Kaldor, N.: An Expenditure Tax, S. 30 - 31

4) a. a. O., S. 47

führt fort: "But each individual performs this operation for himself when, in the light of all his present circumstances and future prospects, he decides on the scale of his personal living expenses ¹⁾". Wenn also die Ausgaben als Besteuerungsbasis angenommen werden, so sind die Schwierigkeiten bezüglich der Messung der wirklichen Besteuerungskapazität und jene, die durch die Undurchführbarkeit eines Vergleiches zwischen den verschiedenen Komponenten der "spending power" entstehen, automatisch aufgelöst. Die Ausgabensteuer besitzt noch andere Vorzüge. Im Gegensatz zur Einkommensteuer diskriminiert sie nicht die Inkaufnahme eines Risikos. Sie fördert die Spartätigkeit und schränkt die verschwenderischen Ausgaben der Reichen ein. Da eine erhöhte Rate des Wirtschaftswachstums einen größeren Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben erfordert, d.h. einen höheren Anteil der Ersparnisse am Nationaleinkommen, würde die Ausgabensteuer die wirtschaftliche Entwicklung fördern, indem sie die Sparrate in der Wirtschaft erhöhen würde ²⁾.

Wenn eine Ausgabensteuer zusammen mit einer Vermögensteuer erhoben wird, würde jede dieser beiden Steuern die Nutzwirkung der anderen verstärken. Die Ausgabensteuer würde per se den Lebensstandard der höheren Einkommensgruppen reduzieren, obgleich sie die Rate der Anhäufung großer Vermögen erhöhen könnte. Vermögensteuern andererseits verringern die Akkumulationsrate und fördern den Konsum. Die beiden Steuern würden also zusammengenommen die Möglichkeit schaffen, den Lebensstandard der Reichen erfolgreich einzuschränken, ohne jedoch das egalitäre Ziel einer gerechteren Einkommensverteilung auf lange Sicht aufzugeben ³⁾.

1) Kaldor, Nicholas: An Expenditure Tax, op.cit., S. 47

2) vgl. Kaldor, N.: Indian Tax Reform- Report of a Survey, op.cit., S. 42

3) a. a. O., S. 40

XII. Ausgabenpolitik

a) Die Bedeutung der öffentlichen Ausgabenpolitik

Die überragende Bedeutung der öffentlichen Ausgabenpolitik ergibt sich aus der großen und nicht zu umgehenden Rolle, die die Regierung bei der Beschaffung von fixem Sozialkapital als Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung zu spielen hat ¹⁾. Daß es für die Regierung erforderlich ist, Investitionen für die Verbesserung und Ausweitung etwa des Erziehungs- und Gesundheitswesens, der sanitären Einrichtungen wie auch für die Entwicklung des Verkehrs - und Nachrichtenwesens, die Bodenverbesserung, die Ausdehnung von Bewässerungsmöglichkeiten und Energieversorgung etc. vorzunehmen, ist auf die Ursache zurückzuführen, daß die privaten Investoren aus verschiedenen Gründen, wie bereits oben in Kapitel I dargelegt wurde, trotz der großen sozialen Gewinne, die sich aus deren Entwicklung ergeben können, nicht gewillt sind, dieses Gebiet zu betreten.

Durch eine geeignete Ausgabenpolitik kann die Regierung die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigen: einmal auf direktem Wege durch öffentliche Entwicklungsinvestitionen und zum anderen indirekt, indem sie dem Privatunternehmertum die erforderlichen Grundeinrichtungen schafft.²⁾ Insoweit die öffentlichen Ausgaben die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigen, erhöhen sie außerdem durch Erreichung einer größeren Vielseitigkeit der Wirtschaft deren

1) vgl. UN. Taxes and fiscal policy in underdeveloped countries, op.cit., S. 4

2) a. a. O., S. 4

Widerstandskraft gegen destabilisierende Erschütterungen von außen; sie helfen also mit, ein weiteres Ziel der Fiskalpolitik zu erreichen: das der wirtschaftlichen Stabilität. Zudem können die öffentlichen Ausgaben dazu beitragen, die wirtschaftlichen Gegensätze zu verringern, wenn beim Aufbau von fixem Sozialkapital ein erheblicher Teil dieses Kapitals für eine umfangreichere Versorgung der niedrigeren Einkommensgruppen mit sozialen Einrichtungen verwendet wird.

Wenn in Pakistan die wichtigsten sozial-ökonomischen Ziele erreicht werden sollen, ist es notwendig, daß die Regierung eine inflatorische Finanzierung vermeidet, die laufenden Ausgaben möglichst niedrig hält und für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung sozialer Einrichtungen einen maximalen Ausgabenbetrag vorsieht. Die Wirksamkeit der Ausgabenpolitik der Regierung ist also nach diesen Kriterien zu beurteilen.

b) Die Vermeidung einer inflatorischen Ausgabenpolitik

Was die Vermeidung einer inflatorischen Finanzierung angeht, so ist die Ausgabenpolitik der früheren Regierungen, wie bereits oben angeführt, dieser Forderung nicht nachgekommen. Ein ständig ansteigender Trend im Geldumlauf läßt sich seit 1953/54 feststellen, dem Jahre, in welchem der gesamte Geldumlauf sich um Rs. 302 Millionen erhöhte, d.h. von Rs. 3.248 Millionen im Jahre 1952/53 auf Rs. 3.550 Millionen im Jahre 1954/55 ¹⁾. Bis zum März 1960 hatte sich der gesamte Geldumlauf auf Rs. 5.886 Millionen erhöht. Wie die nachstehende Tabelle zeigt, war nur in den Jahren 1955/56 und 1959/60 die Zunahme zum größten Teil auf einen erheblichen Über-

1) s.o. Kapitel IV, S. 122

Tabelle 23

Geldumlauf

(in Mill.Rs.)

	1954	1955-56	1956-57	1957-58	1958-59	1959-60
	(Jan-Dez)	(Apr-März)	(Apr-Mrz)	(Apr-Mrz)	(Apr-Mrz)	(Apr-Mrz)
<u>Zunahme des</u>						
<u>Geldumlaufs</u>	+ 259.5	+ 616.8	+ 510.1	+ 261.6	+ 146.8	+ 439.7
Verursachende						
Faktoren						
Zunahme (+)						
Abnahme (-)						
1. Öffentlicher						
Sektor	+ 454.8	+ 195.0	+ 866.0	+ 826.3	+ 368.7	+ 198.8
2. Akkumulation						
von counter-						
part Depositen -		- 97.1	- 347.2	- 240.1	- 61.9	- 118.0
3. Inländischer						
Privatsektor	- 119.5	+ 172.0	+ 70.6	- 36.5	- 35.9	+ 53.6
4. Auslandssektor -	96.3	+ 439.3	- 93.6	- 306.7	- 70.0	+ 390.1
5. Sonstige Posten+	20.5	- 92.4	+ 14.3	+ 16.6	- 54.1	- 84.8

schuß in der Zahlungsbilanz zurückzuführen; in allen anderen Jahren seit 1954 war die Hauptursache der Zunahme ¹⁾ eine Defizitfinanzierung der öffentlichen Ausgaben ¹⁾.

Es mag festgestellt werden, daß die gegenwärtige Regierung sich der Notwendigkeit einer Änderung der bisherigen Ausgabenpolitik bewußt ist. In seiner Rede zum Budget für 1959/60 umriß der Finanzminister die Grundsätze der Ausgabenpolitik der Regierung folgendermaßen ²⁾: "The first of these principles is that we should keep expenditures within our resources, avoiding means of financing which are inflationary in effect. The second is that we should set aside the maximum possible amount for development consistent with our resources. The third is that we should in future avoid certain unsound budgetary practices followed in the past, particularly the device whereby we have created the impression of a more favourable balance on revenue account by charging current expenditures on defence and food subsidies to the capital account". Die Regierung hat den Finanzminister ermächtigt, alle Forderungen nach öffentlichen Ausgaben abzulehnen, die über die vorhandenen Staatseinnahmen hinausgehen. Zudem wurde der frühere Brauch, von der Staatsbank kurzfristige Darlehen zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben in Anspruch zu nehmen, aufgegeben ³⁾.

c) Die Ausgabenpolitik und wirtschaftliche Entwicklung

1. Laufende Ausgaben der Zentralregierung

Die gesamten laufenden Ausgaben der Zentralregierung während der Laufzeit des ersten Fünfjahresplanes (1955-1960) betrugen Rs. 7.917 Millionen.

1) vgl. Economic Survey and Statistics for January 1958-March 1959, sowie für April 1959-März 1960, jeweils S. 26 und S. 39

2) vgl. Budget Speech for 1959-60, S.12

3) vgl. The Economist, London, 21. März 1959, Nr.6030, S. 1096

Davon entfielen auf den Verteidigungshaushalt Rs.4.511,6 Millionen oder 57 %, auf die Ziviladministration Rs.1.533 Millionen oder etwa 20 %, in denen laufende Ausgaben in Höhe von Rs. 435 Millionen oder 5 % für Erziehung, Gesundheitswesen und andere soziale Dienstleistungen enthalten waren, und die restlichen 33 % auf andere Posten. Seit der Unabhängigkeit Pakistans nahmen die laufenden Ausgaben der Regierung ständig zu. Bei der Zentralregierung erhöhten sie sich folgendermaßen ¹⁾:

1948/49 Tabelle 24 1959/60

(Haushaltsrechnung) (berichtigter Voranschlag)

		(in Mill.Rs.)	
		Nominalwert	Annähernder Realwert ²⁾
<u>Gesamtausgaben</u>	647	1.626,6	1.399
1. Verteidigung	461,5	971,6	836
2. Ziviladministration,	109	330,2	284
davon der Anteil			
der sozialen			
Dienstleistungen	19,2	106,3	92

Daß von der Zentralregierung ein relativ geringer Betrag für die sozialen Dienstleistungen vorgesehen wird, liegt daran, daß diese zum Aufgabenbereich der Provinzialregierungen zählen. Die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Verteidigung und Administration könnten dadurch gerechtfertigt werden, daß diese Ausgaben direkt oder indirekt zur Förderung produktiver Privatinvestitionen beitragen, indem sie die Leistungsfähigkeit der Administration erhöhten und das Vertrauen der Öffentlichkeit auf die politische Sicherheit des Staates festigten.

1) vgl. Explanatory Memorandum on the Budget for 1960-61, S.172
 2) berechnet nach dem Index der Lebenshaltungskosten der Industriearbeiter in wichtigsten Industriezentren:
 Finanzjahr 1948/49 = 100; s. Economic Survey and Statistics for 1959-60, Teil II, S. 10

Ein weiterer Grund für die starke Zunahme der laufenden Ausgaben besteht darin, daß Pakistan als unabhängiger Staat praktisch ganz von vorn zu beginnen hatte. Der gesamte Verwaltungsapparat und die Wehrmacht mußten völlig neu organisiert werden, und im Laufe der Zeit verlangten sie eine Expansion. Die Übergangsperiode für die Organisation des Staates scheint nun jedoch abgeschlossen zu sein, und ein armes Land wie Pakistan, das bestrebt ist, seine Wirtschaft zu entwickeln, kann sich keine erhebliche Vermehrung der laufenden Ausgaben leisten.

2) Kapitalausgaben

Die gesamten Entwicklungsausgaben der Zentralregierung sind im Kapitalbudget zusammengefaßt. Die direkten Ausgaben für die wirtschaftliche Entwicklung betrugen zwischen 1955/56 und 1959/60 insgesamt Rs. 1.317,1 Millionen; sie wurden verwendet für Investitionen in Transport- und Nachrichtenwesen, Bewässerungsanlagen, für zivile Bauarbeiten, industrielle Entwicklung, landwirtschaftliche Verbesserung und Forschung, Elektrizitätsanlagen etc. ¹⁾. Während der gleichen Zeit hat die Zentralregierung - außer der bereits oben angeführten finanziellen Unterstützung der Provinzialregierungen bei der Finanzierung ihrer Entwicklungsprogramme - auch an die Gemeinden Entwicklungsanleihen im Werte von Rs. 414,8 Millionen gewährt. Durch finanzielle Hilfen an die Provinzialregierungen und kommunalen Körperschaften ermöglichte die Zentralregierung diesen, für soziale Einrichtungen und wirtschaftliche Entwicklung mehr Mittel einzusetzen; sie trug damit auch indirekt zu deren Investitionen in fixem Sozialkapital bei.

3) Ausgaben der Provinzen

Die laufenden Ausgaben der Provinzen zwischen 1955/56 und 1959/60 betrugen insgesamt Rs. 5.058,1 Millionen ²⁾. Die Gesamthöhe der Kapitalausgaben, die die Provinzialregierungen während der letzten fünf Jahre für Entwicklungs-

1) vgl. Explanatory Memorandum on the Budget for 1960-61, S.185

2) a. a. O., S. 174

aufgaben einteilten, betrug Rs. 2.133,7 Millionen. Davon wurden Rs. 1.059,3 Millionen für zivile Bauarbeiten wie Straßen, Gebäude etc., Rs. 114,5 Millionen für Städtebauprogramme und Rs. 273,2 Millionen für Elektrizitätsanlagen verwendet. Die genannten Posten betrugen zusammen gut 90 % der gesamten Entwicklungsausgaben, die das Kapitalbudget der Provinzialregierungen enthielt. Gesundheitswesen, Verbesserungs- und Forschungsarbeit in der Landwirtschaft, Entwicklung der Forstwirtschaft und der Industrie etc. ergaben zusammen die restlichen knapp 10 % ¹⁾.

Die gesamten öffentlichen Entwicklungsausgaben betrugen für die Laufzeit des ersten Fünfjahresplanes Rs. 6.315 Millionen gegenüber einem geplanten Betrag von Rs. 7.500 Millionen. Der Fehlbetrag ist hauptsächlich dadurch entstanden, daß die laufenden öffentlichen Ausgaben die laufenden Einnahmen um Rs. 280 Millionen überstiegen, wogegen der Plan mit einem Überschuß von 1 Milliarde Rupien gerechnet hatte ²⁾.

Die Ausgabenpolitik der Regierung für die nächsten Jahre ist im Einklang mit den im zweiten Fünfjahresplan festgelegten Zielen auszurichten.

Die für die einzelnen Wirtschaftssektoren veranschlagten Entwicklungsausgaben der Regierung sollen folgendermaßen aufgeteilt werden ³⁾:

		(in Mill.Rs.)	
Tabelle 25		<u>halböffentlicher</u>	
	<u>öffentlicher Sektor</u>	<u>Sektor</u>	
1. Landwirtschaft	1660	-	
2. Wasser und Energie	3140	-	
3. Industrie	125	1045	
4. Brennstoffe u. Bodenschätze	25	175	
5. Transport- und Nachrichtenwesen	1990	110	

1) vgl. Explanatory Memorandum on the Budget for 1960-61, S. 191

2) vgl. Second Five-Year-Plan, S. 2

3) a. a. O., Tabelle 2, S. 12

	<u>öffentlicher Sektor</u>	<u>halböffentl. Sektor</u>
6. Wohnungen und Siedlungen	895	420
7. Erziehung und Ausbildung	890	-
8. Gesundheitswesen	350	-
9. Arbeitskräfte und soziale Dienstleistungen	95	-
10. Landwirtschaftliche u. industrielle Entwicklung der Dörfer	480	-
insgesamt:	9750	+ 1750=11500

Bei der Ausarbeitung einer für die erfolgreiche Durchführung des zweiten Planes geeigneten Ausgabenpolitik sind besonders die folgenden Punkte zu betonen:

1. daß die veranschlagten öffentlichen Entwicklungsausgaben ungefähr 53 % bzw. 82 % höher sind als die veranschlagten und tatsächlichen Ausgaben des ersten Planes ¹⁾. Der Umfang der geplanten Entwicklungsausgaben im Vergleich zu denen der letzten Jahre stellt erhöhte Ansprüche an die Regierung;
2. daß drei der bedeutenden Faktoren, die das teilweise Versagen des ersten Planes verschuldeten, nämlich erstens laufende Ausgaben, die die laufenden Einnahmen überstiegen, zweitens zu geringe Deviseneinnahmen und drittens erhebliche inländische Preissteigerungen zu einander in Beziehung stehen und durch die öffentliche Politik beeinflusbar sind.

1) vgl. Second Five-Year-Plan, S. 3

Sechstes Kapitel

Eine ergänzende Geldpolitik =====

Wie bereits oben in Kapitel IV hervorgehoben wurde, ist eine ergänzende Geldpolitik in den Entwicklungsländern von nicht geringerer Bedeutung als in wirtschaftlich entwickelten Ländern. Daher soll in diesem Kapitel kurz erörtert werden, wie die Staatsbank von Pakistan - die Zentralbank des Landes - die Regierung unterstützen und wie sie deren Bemühungen, mit Hilfe der Fiskalpolitik ihre verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu erreichen, wirkungsvoll ergänzen kann.

I. Diesbezügliche gesetzliche Verpflichtungen der Staatsbank

Die State Bank of Pakistan ist gesetzlich verpflichtet, "das Geld- und Kreditsystem Pakistans zu regulieren und dessen Wachstum zum Besten der nationalen Interessen zu fördern, mit dem Ziel, die Stabilität der Währung und eine vollkommenere Nutzbarmachung der produktiven Ressourcen des Landes zu gewährleisten ¹⁾". Wenn die State Bank diese gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt, kann sie zur Erreichung der Ziele der Fiskalpolitik, namentlich der der wirtschaftlichen Stabilität und des Wirtschaftswachstums, wesentlich beitragen. Hierbei wird die Staatsbank Aufgaben zu lösen haben, die wegen ihres außerordentlich großen Umfanges beständige und gut aufeinander abgestimmte Bemühungen erfordern.

1) The State Bank of Pakistan Act, No. XXXIII v. 1956, Government of Pakistan, Karachi 1956, S. 1

II. Unmittelbare Probleme

Besonders dringlich ist die Lösung folgender Probleme, denen sich die Staatsbank zunächst widmen sollte: die ungünstige Verteilung der Bankkredite auf die einzelnen Wirtschaftssektoren, der Mangel an Kreditmöglichkeiten für Kleinbetriebe, das Fehlen von Bankfazilitäten in vielen Gegenden und die völlig unzureichenden Kreditmöglichkeiten für die Landwirtschaft.

Gleichzeitig wird die Staatsbank nicht nur darüber zu wachen haben, daß nicht durch übermäßige Kreditexpansion eine Inflation entsteht, sondern auch Gegenmaßnahmen gegen den bereits vorhandenen Inflationsdruck ergreifen müssen. Auf den folgenden Seiten werden diese Probleme im einzelnen erörtert.

a) Probleme der von den Geschäftsbanken gewährten Kredite

1. Sektorale Verteilung

Die Geschäftsbanken Pakistans neigen dazu, Kredite fast ausschließlich zur Finanzierung von Handel und Industrie zu gewähren. Der Anteil dieser beiden Sektoren am Gesamtvolumen der Bankkredite betrug am Ende des Jahres 1959 84,8 %. Allein 46,5 % waren Kredite, die zur Finanzierung von Warentransport und -vertrieb gewährt wurden. Der Anteil der Landwirtschaft betrug dagegen nur 3,5 %. Die Landwirtschaft erhielt Kredithilfen von den Geschäftsbanken nur für die Verarbeitung ihrer Erzeugnisse oder für deren Transport zu Verbrauchs- und Exportzentren. Die Anteile anderer Sektoren, etwa des Baugewerbes, der öffentlichen Versorgungsbetriebe und des Bergbaus, waren noch geringer.¹⁾ Während der Laufzeit des zweiten Fünfjahresplanes

1) Vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 98

soll die Verteilung der Bankkredite auf die einzelnen Sektoren gemäß dem Vorschlag der Planungskommission folgendermaßen modifiziert werden:¹⁾

Tabelle 26

Jahresdurchschnitt zwischen <u>1955/56 und 1958/59</u>	Jahresdurchschnitt zwischen <u>1960/61 und 1964/65</u>
Industrie)	
Transport) Rs.52 Mill.	Rs. 100 Mill.
Landwirtschaft Rs. 7 Mill.	Rs. 10 Mill.
Andere Sektoren Rs.35 Mill.	Rs. 30 Mill.

Zwar würde, wie die obige Tabelle zeigt, durch die vorgeschlagene Änderung in der sektoralen Verteilung des Bankkredits der Anteil der Landwirtschaft um etwa 50 Prozent zunehmen. Die prozentuale Zunahme der Bankkredite für die Landwirtschaft würde jedoch im Vergleich zu der für den Industrie- und Transportsektor nur halb so groß sein. Somit würde der Gesamtbetrag der Bankkredite, der zwischen 1955/56 und 1958/59 fast 12 Prozent der Kredite für den Industrie und Transportsektor ausmachte, nunmehr auf nur 10 % senken. Man muß indessen einsehen, daß es unter den gegenwärtigen Umständen müßig wäre, ein phänomenales Ansteigen der Bankkredite für die Landwirtschaft zu erwarten.

Um die geplante Modifikation in der Verteilung der Bankkredite zu erreichen, stehen der Staatsbank folgende Maßnahmen zur Verfügung:²⁾

- aa) Sie kann für den Gesamtbetrag der Kredite, die eine Bank für einen bestimmten, genau bezeichneten Verwendungszweck gewähren darf, eine Höchstgrenze setzen. Diese Höchstgrenze kann jeweils auf der Basis des bei jeder Bank an einem Stichtag ausstehenden Kredits

1) Second Five-Year-Plan, S. 70

2) Vgl. Grove, David L., op. cit., S. 20-21

festgesetzt werden.

- bb) Um die Banken dazu anzuregen, mehr Kredite für bestimmte andere Verwendungszwecke zu gewähren, kann die Staatsbank ihnen gestatten, bestimmte Arten von Darlehen und/oder Investitionen als einen Teil ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Mindestreserven anzuführen. Gleichzeitig kann sie jedoch, um den zu erwartenden inflatorischen Auswirkungen dieser Maßnahme zu begegnen, den Mindestsatz der gesetzlichen Reserven erhöhen.
- cc) Die Staatsbank kann in selektiver Weise zusätzlich Mindestreserven für bestimmte Arten von Aktiva festsetzen. So können hohe Mindestreserven verlangt werden für die Kredittypen, die eingeschränkt werden sollen, und niedrige Mindestreserven für diejenigen, die man unterstützen will.
- dd) Im Falle besonders riskanter, aber sehr produktiver Bankdarlehen kann die Staatsbank die Verzinsung und Rückzahlung garantieren. Sie kann einen Teil ihres Gewinns dazu verwenden, einen Reservefonds hierfür einzurichten.

2. Verteilung der Kredite auf große und kleine Kreditnehmer

Die Bankkredite konzentrierten sich bisher auf wenige Einzelunternehmer und Firmen, die große Darlehen erhielten. So waren am 31. März 1959 63 % aller Bankkredite in nur 222 Darlehenskonto vereinigt, deren Beträge sich zwischen 1 Million und mehr als 5 Millionen Rupien bewegten. Da viele Konzerne von einer einzigen Person oder Familie dirigiert werden, war die tatsächliche Konzentration der Bankkredite noch größer, als die Zahl der einzelnen Darlehenskonto vermuten läßt; Darlehen von weniger als Rs. 25.000 machten nur 6 % aller Bankkredite aus.¹⁾

1) Vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 5

Den Angaben der "Credit Enquiry Commission" zufolge war die Summe der von den Banken an kleine Unternehmen gewährten Kredite nicht nur unbedeutend, sondern die Darlehen waren für diese Klasse von Kreditnehmern auch überdurchschnittlich teuer, da höhere Zinssätze verlangt wurden und der Kreditnehmer einen ungebührlich hohen Anteil der Nebenkosten zu tragen hatte. Hinzu kommt, daß die verlangten Sicherheitssummen sehr hoch und die Fristen für ungesicherte Darlehen reichlich kurz waren.¹⁾ Die Banken waren deshalb nicht in der Lage oder nicht gewillt, Kredite für kleine Unternehmen in größerem Umfang und zu günstigeren Bedingungen zu gewähren, weil sie solche Darlehen als sehr riskant betrachteten.²⁾ In der Zeit vor der Unabhängigkeit Pakistans wurde das Risiko der Bankkredite für Kleinbetriebe dadurch verringert, daß eine große Zahl von privaten Geldausleihern, einheimischen Bankiers und "non-scheduled banks", die sich jahrzehntelang auf diesen Geschäftszweig spezialisiert hatten, als Vermittler zwischen den Kreditnehmern und den Handelsbanken fungierten. Nachdem Pakistan unabhängig geworden war, hat diese Institution aufgehört zu bestehen, da die Nicht-Moslems, die diese Geschäfte fast ausschließlich betrieben, nach Indien auswanderten.

Um nun dafür zu sorgen, daß den Kleinunternehmern mehr Kredite zur Verfügung stehen, kann die Staatsbank folgende Maßnahmen ergreifen:³⁾

- aa) Sie kann in Zusammenarbeit mit den Handelsbanken die Gründung einer Anzahl von Diskontbanken fördern. Diese Diskontbanken können entweder selbst die Kreditwürdigkeit potentieller Kreditnehmer feststellen

1) Vgl. Credit Enquiry Commission Report, § 259. Die "Credit Enquiry Commission" belegt diese Aussage jedoch nicht durch Zahlen.

2) a.a.O., § 260

3) a.a.O., S. 109-111

oder durch ihre Bürgschaftsmakler arbeiten. Sie können ihre Wechsel bei den Handelsbanken diskontieren, die wiederum diese Wechsel untereinander oder bei der Staatsbank rediskontieren.

- bb) Die Staatsbank kann nach dem Vorbild der Small Business Administration in den USA die Gründung eines spezialisierten Kreditinstituts für Kleinbetriebe fördern. Ein solches Institut kann entweder direkt Kredite an Kleinbetriebe gewähren, oder es kann sich an Banken beteiligen und Garantien für Bankkredite übernehmen, die von den Handelsbanken direkt gewährt werden.
- cc) Die Staatsbank kann vorschreiben, daß die Handelsbanken einen bestimmten Mindestsatz ihrer Depositen für Kleindarlehen verwenden müssen. Erreicht die Summe der von einer Bank gewährten Kleindarlehen dieses Minimum (das halbjährlich berechnet wird) nicht, so muß die Bank den fehlenden Betrag auf ein zinsfreies Sonderkonto bei der Staatsbank von Pakistan einzahlen. Die auf dieses Sonderkonto eingezahlten Gelder können nur abgehoben werden, wenn die Bank zusätzliche Kleindarlehen gewährt.

3. Mangel an Bankfazilitäten

Der Mangel an Bankfazilitäten in Pakistan wird deutlich, wenn man die große Zahl von Personen nennt, auf die jeweils eine Bank entfällt. Die Anzahl der Personen pro Bank betrug in Pakistan 150.000 gegenüber 7.000 in Großbritannien und 4.000 in den USA.¹⁾ Zum Problem der viel zu geringen Anzahl von Banken im allgemeinen muß noch besonders beachtet werden, wie das Problem der ungleichen Verteilung dieser Banken auf die einzelnen Teile des Landes gelöst werden kann. Der Umfang dieses Problems läßt sich ungefähr er-messen an der Tatsache, daß nicht weniger als 157 von den 247 wichtigen Handelszentren des Landes überhaupt keine

1) Vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S.103,
§ 249

Bankfazilitäten besaßen.¹⁾ Eine Ausbreitung des Banken-netzes über das ganze Land ist auch erforderlich, um die Bevölkerung daran zu gewöhnen, sich der Banken zu bedienen, und um ihre Ersparnisse zu mobilisieren. Die "Credit Enquiry Commission" schätzte, daß es notwendig sein wird, innerhalb der nächsten fünf Jahre 250 neue Banken zu gründen.²⁾ Die Staatsbank hat ein Programm geschaffen, in dem sie in Zusammenarbeit mit einigen namhaften Handelsbanken Pakistans die Gründung neuer Handelsbanken in den Gebieten fördert, denen solche Institute fehlen.³⁾ Diese Politik muß noch weiter fortgesetzt werden. Es kann sich auch als notwendig erweisen - zumindest in den Anfangsstadien - daß die Staatsbank den Handelsbanken, die sich in kleinen Städten im Innern des Landes etablieren, Subsidien gewährt, da am Anfang die Einnahmen der Bank möglicherweise nicht ausreichen, um die erforderlichen Ausgaben zu decken.

b) Unzureichende Kreditmöglichkeiten für die Landwirtschaft

Die "Credit Enquiry Commission" schätzte den jährlichen Kreditbedarf der Landbevölkerung auf 3 Milliarden Rupien.⁴⁾ Die tatsächlich der Bevölkerung zur Verfügung stehenden Kreditmöglichkeiten wurden diesem Bedarf in keiner Weise gerecht. Dies ergibt sich klar aus der nachstehenden Tabelle, die die von den verschiedenen Kreditinstituten für die Landbevölkerung zur Verfügung gestellten Kredite angibt. Neueste Zahlenangaben liegen nur für verschiedene Jahre vor.⁵⁾

1) a.a.O., S. 103, § 249

2) a.a.O., § 250

3) Vgl. Economic Survey for 1959/60, op. cit., S. 43

4) Vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 7

5) a.a.O., S. 19-98

Tabelle 27

<u>Quelle</u>	<u>Jahr</u>	<u>Betrag</u>
1) Genossenschaften in West-Pakistan	1957/58	Rs. 31,5 Mill.
2) Genossenschaften in Ost-Pakistan	1956/57	Rs. 1,77 Mill.
3) Genossenschaftsbanken in West-Pakistan	1958/59	Rs. 40 Mill.
4) Genossenschaftsbanken in Ost-Pakistan	1957/58	Rs. 24,61 Mill.
5) Agricultural Development Finance Corpn.	1958/59	Rs. 19 Mill.
6) Darlehen der Provinzialregierungen	1958/59	Rs. 47 Mill.
7) Handelsbanken	1958/59	Rs. 41,1 Mill.

Um noch einmal die "Credit Enquiry Commission" zu zitieren: "The principal problem is that an effective credit system designed for the direct benefit of the primary producer is yet to be developed."¹⁾ Die Gründe für die unzureichende Versorgung der Landbevölkerung mit Kreditmöglichkeiten sind einmal das Versagen der Genossenschaftsbewegung im Lande, besonders auf dem Gebiet der Kreditgewährung für die Landwirtschaft,²⁾ und zum anderen die geringe Kreditwürdigkeit der Landbevölkerung, aufgrund deren die Banken sich scheuen, diesen unsicheren Boden zu betreten. Es ist hier nicht der Ort, um das Versagen der Genossenschaftsbewegung in Pakistan zu diskutieren,³⁾ aber auf die mangelnde Kreditwürdigkeit der Bevölkerung soll kurz eingegangen werden. Sie ergibt sich aus der großen Armut, aus dem Analphabetentum und aus mangelnder Umsicht bei der Führung der Geschäfte. Primitive Anbaumethoden, unrentable Kleinstbetriebe, die durch den großen Bevölkerungsdruck auf das Land entstanden sind, Minderung der Bodenqualität durch Steigen des

1) Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 4

2) a.a.O., S. 34

3) bezüglich der Gründe für das Versagen der Genossenschaftsbewegung in Pakistan s. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 19-29

Grundwasserspiegels, durch Salzgehalt und Erosion des Bodens sind einige der häufigsten Ursachen der Armut in der Landbevölkerung. Abgesehen davon sind der Landwirt und der Heimarbeiter, wenn sie Kredite benötigen, wegen des Mangels an organisierten Kreditmöglichkeiten auf Makler angewiesen, die einen ungebührlich hohen Anteil ihrer Gewinnspanne als Bezahlung verlangen.¹⁾ Die Staatsbank hat versucht, die der Landbevölkerung zugedachten Kreditfonds zu vergrößern, indem sie im Rahmen der "State Bank Ordinance" von 1955 den Genossenschaftsbanken Darlehen von mittlerer Dauer anbot, die sie gegen Staatspapiere mit 2 1/2 % und gegen Agrarpapiere mit 1 1/2 % verzinsen ließ, obwohl der zu diesem Zeitpunkt gültige Zinssatz 3 % betrug.²⁾ Aber diese Maßnahme scheint keine Verbesserung der Lage herbeigeführt zu haben; denn die Genossenschaftsbanken haben weiterhin den Krediten an die Landbevölkerung keine Beachtung geschenkt und sich mehr und mehr mit der Finanzierung anderer Unternehmen befaßt.³⁾ Das gesamte Genossenschaftssystem bedarf einer Reorganisation. Gemäß der bestehenden Verfassung ist dies Aufgabe der Regierung. Die Staatsbank könnte dazu beitragen, daß die Landwirtschaft von den Genossenschaftsbanken und den Kreditgenossenschaften in Zukunft besser mit Krediten versorgt wird, wenn die Genossenschaften unter ihre Aufsicht gestellt würden. Um der Staatsbank die Möglichkeit zu geben, das Kreditwesen wirksamer zu überwachen, müßte ihre Autorität auf alle Kreditinstitute ausgedehnt werden. Insbesondere sollte die Staatsbank dazu ermächtigt werden, die Richtlinien der Kreditpolitik für die durch besondere Gesetze geschaffenen Kreditinstitute und für die Genossenschaftsbanken festzulegen.

1) a.a.O., S. 4

2) Vgl. Economic Survey for 1955, op. cit., S. 128

3) Vgl. Credit Enquiry Commission Report, op. cit., S. 44, § 93

III. Diskontpolitik

Die Staatsbank hat seit ihrer Gründung im Jahre 1948 den Diskontsatz erstmalig im Januar 1959 von 3 auf 4 % erhöht, als eine anti-inflatorische Maßnahme. Die Zinssätze für Depositen und für die Kredite der Handelsbanken stiegen daraufhin ebenfalls.¹⁾ Die anti-inflatorische Wirkung der Diskonterhöhung scheint jedoch zumindest teilweise durch die nachfolgende Zunahme des Geldumlaufs ausgeglichen worden zu sein, die auf einen bedeutenden Überschuss in der Zahlungsbilanz und auf erhöhte öffentliche Ausgaben zurückzuführen war. Wegen der ständig herrschenden Inflationstendenz und aufgrund der Tatsache, daß das Kapital durch seine Knappheit eine hohe Rentabilität besitzt - diese liegt zum Beispiel in der Großindustrie bei 30 % -²⁾, scheint für eine weitere Erhöhung des Diskontsatzes nicht nur genügend Spielraum vorhanden zu sein, sondern sie erscheint sogar notwendig. Das durch eine Diskonterhöhung verursachte Ansteigen der Zinssätze würde dazu führen, daß das Kapital überlegter und effizienter angelegt würde. Außerdem würden alle Projekte beschleunigt fertiggestellt, und die Lagerhaltung wäre kostspieliger.³⁾

IV. Offenmarktpolitik

Die Offenmarktpolitik der Staatsbank beschränkte sich bisher darauf, daß die Bank bei saisonbedingtem lebhaften Handel Wertpapiere von den Geschäftsbanken aufkaufte und sie in flauen Zeiten wieder verkaufte. Durch diese Methode unterstützt die Staatsbank den Geldmarkt und sorgt dafür, daß das Angebot an Krediten der Nachfrage gerecht wird. Wegen des stark seasonsbedingten Handels schwankt in Pakistan die Nachfrage nach Krediten im Laufe eines Jahres beträchtlich. Auf diese Weise nun können die Banken während der Saison alle verfügbaren Mittel einsetzen, während der ruhigen Zeit dagegen

1) Vgl. Economic Survey and Statistics for Jan. 1958-März 1959, op. cit., Kapitel IV, S. 30

2) Vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 77

3) a,a,O., S. 77

steigt ihre Liquidität.¹⁾

Daß die Offenmarktpolitik der Staatsbank sich in der Hauptsache auf diese beiden Transaktionen beschränkt, ist auf den sehr begrenzten Spielraum dieser Politik in Pakistan zurückzuführen; denn es fehlt ein breiter und aktiver Wertpapiermarkt. Aus zweierlei Gründen investierten private Kreise bisher fast überhaupt nicht in Staatspapieren:

1. Wegen des geringen Ertrages der Staatspapiere im Vergleich zu dem der an der Börse gehandelten Industrierwerte; Der Ertrag der Staatspapiere betrug nur 4 % gegenüber einem Gewinn von 6,5 % bei den Industrieraktien.²⁾
2. Wegen der schlechten Absatzmöglichkeiten für Staatspapiere. Sie sind deshalb so schlecht, weil die Staatsbank sich nur mit dem Verkauf von Staatspapieren an private Investoren befaßt. Für diese ist es daher schwierig, ihren Bestand an solchen Wertpapieren zu verkaufen in dem Augenblick, wo die Kredite knapp werden und die Zinssätze für kurzfristige Kredite steigen.³⁾

Wenn die Staatsbank dazu übergeht, den nicht-institutionellen Investoren ebenfalls Wertpapiere abzukaufen, kann sie die Nachfrage nach Staatspapieren steigern und damit helfen, die finanziellen Mittel nicht-institutioneller Investoren wirkungsvoller zu mobilisieren. Durch die Entwicklung eines Wertpapiermarktes würde außerdem der Spielraum einer erfolgreichen zukünftigen Offenmarktpolitik bedeutend vergrößert.

1) Vgl. Savill, H.B., "Banking in Pakistan" in "Journal of the Institute of Bankers", London, April 1954, S.144-151

2) Vgl. Second Five-Year-Plan, op. cit., S. 75

3) a.a.O., S. 75

V. Devisenreserven

Um in noch höherem Maße zur Aufrechterhaltung der Stabilität und zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen, sollte die Staatsbank große Devisenreserven schaffen, wenn die Deviseneinnahmen hoch sind, und gleichzeitig anti-inflatorische Maßnahmen ergreifen. Es ist besonders wichtig, in Boom-Perioden eine Steigerung des Importes von Luxuswaren und nicht für die wirtschaftliche Entwicklung bestimmten Gütern zu vermeiden. Während des Korea-Booms wurde jedoch diese Politik nicht befolgt, sondern es wurde infolge erheblicher Expansion der Deviseneinnahmen im Jahre 1951 ohne Einschränkungen importiert. Die Importe hatten zu Anfang des Jahres 1952 den Höchststand erreicht und hielten sich während der beiden letzten Quartale auf einem hohen Niveau ¹⁾. Der umfangreichste Einzelposten bei den Importen waren Baumwoll-Fertigwaren, die in der Zeit vom Juli 1951 bis Juni 1952 fast 29 % des gesamten Imports der Privatwirtschaft ausmachten ²⁾. Das Gesamtvolumen der Importe der Privatwirtschaft stieg (wenn man Preise von dem Jahre 1948/49 zugrunde legt) von Rs. 1417 Millionen im Rechnungsjahr 1949/50 auf Rs. 1693 Millionen im Rechnungsjahr 1950/51, und auf Rs. 2075 Millionen im Jahre 1951/52 ³⁾. Während dessen wurden die Devisenreserven, die in der Zeit vom Dezember 1950 bis Dezember 1951 von Rs. 1145.9 Millionen auf Rs. 1584.2 Millionen angewachsen waren, bis zum Dezember 1952 wieder auf Rs. 890.5 Millionen verringert. ⁴⁾ Das starke Absinken der Exportziffern im zweiten Quartal 1952 zwang Pakistan dazu, seine Importe zu drosseln ⁵⁾. Zunächst

1) Vgl. Economic Survey for Asia and the Far East for 1953, United Nations, Bangkok 1954, S. 106

2) a. a. O., S. 106

3) Vgl. First Five-Year-Plan, S. 174, Tabelle 5

4) Vgl. Economic Survey and Statistics for 1956, Government of Pakistan, Karachi 1957, Teil II, S. 150

5) Vgl. Economic Survey for Asia and the Far East, op.cit. S. 106

wurde bei der Eröffnung von Akkreditiven eine Anzahlung festgelegt, und die Einfuhrzölle auf Baumwollfertigwaren wurden von 30 auf 60 % ad valorem erhöht. Später machte die Regierung alle Importe mit Ausnahme einiger wichtiger Konsumgüter von der vorherigen Genehmigung durch den "Chief Controller of Imports and Exports" abhängig. Als sich aber selbst diese Maßnahme als unwirksam erwies, ließ man das ganze System der "Open General Licence" fallen ¹⁾. Somit war für alle Einfuhren Pakistans, ungeachtet des Herkunftslandes, die Erteilung einer Genehmigung erforderlich ²⁾. Das Importvolumen mußte von Rs. 2075 Millionen im Rechnungsjahr 1951/52 auf Rs. 1203 Millionen im Jahr 1952/53 und im darauffolgenden Jahr auf nur Rs. 857 Millionen herabgedrückt werden ³⁾. Im Endeffekt hatte sich also die Importpolitik der Regierung negativ auf die Stabilität der Wirtschaft und auf deren Wachstum ausgewirkt, da der Rückgang der Deviseneinnahmen und das schnelle Zusammenschmelzen der Devisenreserven eine Drosselung aller Importe auf ein Minimum notwendig machte, von der selbst die Kapitalgüter nicht ausgenommen waren.

Oggleich die Importpolitik und damit auch in hohem Maße der Stand der Devisenreserven weniger von der Staatsbank als von der Regierung bestimmt wird, trägt die Bank in ihrer Eigenschaft als Ratgeberin der Regierung und als Kontrollstelle des Devisenverkehrs mit Verantwortung dafür, daß die Regierung bei der Verwaltung der Devisenreserven des Landes eine Politik verfolgt, die den Grundzielen der Wirtschaftspolitik dienlich ist, nämlich dem Wachstum der Wirtschaft und der wirtschaftlichen Stabilität.

1) Vgl. Economic Survey for Asia and the Far East, op. cit. S. 106

2) Vgl. The Banker, Bd. C, No. 324, London, Januar 1953, S. 55

3) Vgl. First Five-Year-Plan, op. cit., S. 174, Tabelle 5
Zahlenangaben beziehen sich nur auf Importe der Privatwirtschaft.

Literaturverzeichnis

- Adler, John H.: "Fiscal problems in economic development",
in: Rapports pour le Congrès de Londres de
l'Institut International de Finances Publiques,
Paris 1951
- Adler, John H.: "The Fiscal and Monetary Implementation of
Development Programs", in: American Economic
Review - Papers and Proceedings Supplement -
Mai 1952
- Ahmed, M.B.M.: Einführung zum Heiligen Quran, Zürich 1959
- Ahmed, Ziauddin: "Money Market in Pakistan - a Description
and Assessment", in: Federal Economic Review,
Bd.II Nr.2, Karachi 1955
- Akhtar, S.M.: The Economics of Pakistan, Lahore 1952
- Akhtar, S.M.: "Prospects of Higher Living Standard in Pa-
kistan", in: Pakistan Economic Journal,
Bd.VI Nr.1, Dacca 1956
- Andic, Süphan
u.Fuad: "Problems of economic and fiscal policy in
underdeveloped countries", in: Finanzarchiv
N.F. Bd.16, Tübingen 1955/56
- Andrus, J.R.and
Mohammed, A.F.: The Economy of Pakistan, London 1958
- Anstey, Vera: The Economic Development of India, London 1952
- al-Araby, M.A.: "Economics in the Social Structure of Islam",
in: The Islamic Review, Bd.XLVII Nr.6,
London Juni 1959
- Baldwin, R.E.: s.Meier, G.M.
- Bell, John O.
and Gurmani, M.A.: "Agricultural Crisis in Pakistan", Tando Jam
1957
- Bhargava, R.N.: "Taxation Policy", in: Public Finance,
Haarlem 1958
- Berliner Handels- "Neue Wege in Pakistan", Wirtschaftsdienst
gesellschaft: Nr.220, Sonderdruck, Frankfurt/Main, Aug.1959

- Bernstein, E.M. and
Patel, I.G.: "Inflation in Relation to Economic Development", in: Staff Papers of the International Monetary Fund, Bd.II Nr.3, November 1952
- Bernstein, E.M.: "Financing Economic Growth in Underdeveloped Economies", in: Savings in the Modern Economy, hrsg.v.Walter W. Heller, Minneapolis 1953
- Beveridge, W.H.: Full Employment in a Free Society, London 1944
- Bulletin der Bundesregierung Deutschland: Nr. 101, Bonn Juni 1961
- Cairncross, A.K.: "Economic Development and the West", in: The Three Banks Review, Nr. 36, London Dezember 1957
- Cheliah, R.J.: Fiscal Policy in Underdeveloped Countries with Special Reference to India, London 1960
- Chowdhry, M.K.: "Some implication of deficit finance with special reference to underdeveloped countries", in: Federal Economic Review, Karachi 1955, Bd.II Nr.1
- Chowdhry, M.K.: "Some problems of economic progress", in: Federal Economic Review, Bd.II Nr.1, Karachi 1955
- Cochrane, Donald: "Some Problems of Economic Development", in: Pakistan Economic Journal, Bd.IV Nr.1, Dacca 1956
- Dalton, H.: Principles of Public Finance, London 1936
- Dresdner Bank A.G.: Wirtschaftlicher Lagebericht - Pakistan, Düsseldorf 1957
- Eigner, Richard M.: "Indian Income, Wealth and Expenditure Taxes: Integration and Administration" in: National Tax Journal, Bd. XII, Boston Massachusetts 1959

- Ellsworth, P.T.: The International Economy,
New York 1958
- Engel, Willi: "Die Klassifizierung der Entwick-
lungsländer", in: Commercial Con-
tacts, Ausgabe: Entwicklungsländer -
Pakistan, Stuttgart 1959
- Gerschenkron, Alexander: "Economic Backwardness in Historical
Perspective", in: The Progress of
Underdeveloped Areas, hrsg. v. Bert F.
Hoselitz, Chikago 1952
- Ghosh, Santikumar: "Counter-inflationary fiscal, mone-
tary and direct control measures in
underdeveloped countries", in: Public
Finance, Bd. XIV Nr. 2, Haarlem 1959
- Grove, David L.: Central Banking in Underdeveloped
Countries - a doctoral dissertation
submitted to Harvard University,
Sonderdruck Kapitel I, April 1952
- Gurmani, M.A.: s. Bell, John O.
- Haavelmo, Trygve: "Multiplier Effects of a Balanced
Budget", in: Econometrica, Bd. XIII,
1945
- Haberler, Gottfried: "Multiplier Effects of a Balanced
Budget: Some Monetary Implications
of Mr. Haavelmo's Paper", in: Econo-
metrica, Bd. XIV, 1946
- Haller, Heinz: Finanzpolitik - Grundlagen und Haupt-
probleme, Tübingen 1957
- Hammerskjöld, Dag: "Self-determination and economic
assistance for underdeveloped coun-
tries", Aufsatz in: 25 Economic Essays
in honour of Erik Lindahl,
Stockholm 1956
- Hazelwood, Arthur: The Economics of Underdeveloped
Areas - Bibliographie, Oxford 1959

- Hicks, Ursula K.: Public Finance, London 1947
- Hicks, Ursula K.: "The Search for Revenue in under-developed countries", in: Revue de Science et de Législation Financières, Jan/März 1952
- Higgins, Benjamin: "Development Planning and Economic Calculus", in: Social Research, Bd.XXIII Nr.1, 1956
- Higgins, Benjamin: Economic Development, New York 1959
- Huq, A.M.: "Fiscal Policy in an Expanding Economy - a Case Study of Pakistan", in: Public Finance, Bd.XIV Nr.2, Haarlem 1959
- International Bank for Reconstruction and Development and International Monetary Fund: Current Problems of Credit and fiscal policy
Washington 1957
- International Monetary Fund: "Development Problems in India and Pakistan", in: International Financial News Survey, Bd.XII Nr. 42, Apr.1960
- Iversen, Carl: "Fiscal Policy in Underdeveloped Countries", in: Institut International de Finances Publiques, Paris 1954
- Jha, Divakar: "Fiscal Policy and Economic Development of Underdeveloped Countries", in: Indian Journal of Economics, Bd.37, Allahabad 1956
- Kaldor, Nicholas: An Expenditure Tax, London 1955
- Kaldor, Nicholas: Indian Tax Reform - Report of a Survey, Government of India, New Delhi 1956
- Kazmi, Syed Shaukat: "The role of monetary and fiscal policy in economic development", in: Far Eastern Economic Review, Hongkong 1958
- Khan, A. Aziz: "Rural Credit in Pakistan", in: Pakistan Economic Journal, Bd.VI Nr.3, Dacca 1956

- Knox, A.D.: "The Underdeveloped Countries - Some Aspects of Their Problems", in: Advancement of Science, Bd. XIV Nr. 56, 1958
- Lindholm, R.W.: Public Finance and Fiscal Policy, New York 1950
- Lindholm, R.W.: Introduction to Fiscal Policy, New York 1955
- Mann, Fritz Karl: "Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft", in: Hdb. der Finanzwissenschaft, hrsg. v. W. Gerloff und F. Neumark, Bd. I, Tübingen 1952
- Matsuyama, Shigejiro: "The disguised unemployment and economic growth in underdeveloped countries", in: Bulletin of the University of Osaka, Series D, Bd. II, Sakai 1958
- Meier, G.H. and Baldwin, R.E.: Economic Development, New York 1957
- Messerschmidt, Ernst A.: Pakistan: Wirtschaftsgrundlagen und Außenhandelsmöglichkeiten, Köln 1952
- Meyers, Albert L.: Modern Economic Problems, 2. Aufl. Kalkutta 1952
- Misra, B.R.: "Staatshaushalt und Finanzsystem Indiens", Aufsatz in: Hdb. der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, Bd. I, hrsg. v. W. Gerloff u. F. Neumark
- Mohammed, Azizali F.: "A Note on Interest Rate Policy", in: Selected Papers on Pakistan, Bd. II, Karachi 1955
- Mohammed, A.F.: s. Andrus, J.R.
- Mukhtar, A.: A Critique of the First Five Year Plan, Hyderabad (West Pakistan) 1957
- Neumark, Fritz: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung", in: Hdb. der Finanzwissenschaft, hrsg. v. W. Gerloff u. F. Neumark, Bd. I, Tübingen 1952

- Neumark, Fritz: "Die Politik der öffentlichen Ausgaben im Dienste der inneren und äußeren finanziellen Stabilität", in: Rapport de l'Institut International de Finances Publiques, Paris 1954
- Neumark, Fritz: "Wo steht die 'Fiscal Policy' heute?" in: Finanzarchiv N.F., Bd. 19 Tübingen 1959
- Neumark, Fritz: Schleichende Inflation und Fiskalpolitik, hrsg. v. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1959
- Newman, Philip: "Foreign Capital or deficit finance", in: Federal Economic Review, Bd. II Nr. 1, Karachi 1955
- Nurkse, R.: Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford 1955
- Pakistan's Financial Reforms: in: The Economist, Nr. 6030, London März 1959
- Pakistan-Income-tax-report: in: M&C Trade Journal, Bd. X Nr. 3, Karachi 1957
- Pakistan, Investment in: Conditions and Outlook for United States' Investors, Department of Commerce, Washington 1954
- Pakistan, Notes on: in: The Banker, Bd. C, Nr. 324, London Jan. 1953
- Pakistan's Progress: in: Far Eastern Economic Review, Bd. 28, Nr. 23, Juni 1960
- Pakistan's Second Five-Year-Plan: in: Far Eastern Economic Review, Bd. 29, Nr. 4, Juli 1960
- Pal, Sampat: "Some aspects of monetary and fiscal policies for economic growth in underdeveloped countries", in: Indian Journal of Economics, Bd. 37, Allahabad 1956
- Peach, Uzair and Rucker: Basic Data of the Economy of Pakistan, Karachi 1959

- Peacock, A.T.: "Neuere Entwicklungen in der Theorie der 'Fiscal Policy'", in: Finanzarchiv N.F. Bd.16, Tübingen 1955/56
- Prakash, Om: "An Indian view of the expenditure tax", in: The Manchester School Review of Economic and Social Studies, 1958
- Rucker: s. Peach
- Samuelson, P.A.: Volkswirtschaftslehre - Eine Einführung, Deutsche Ausgabe Köln, Dezember 1955
- Savill, H.B.: "Banking in Pakistan", in: Journal of Institute of Bankers, Bd.75, London 1954
- Shannon, Lyle: Underdeveloped Area: A book of readings and research, New York 1957
- Singh, B.: Federal Finance and Underdeveloped Economy, Bombay 1952
- Shirley, David E.: "Income Taxes for Lesser Developed Nations?" in: National Tax Journal, Bd.XII, Boston Massachusetts 1959
- Shirras, Findlay G.: Federal Finance in Peace and War, London 1944
- Slesinger, Reuben E.: "Some problems of fiscal policy in underdeveloped countries with special reference to India", in: Far Eastern Review, Hongkong 1958
- Smithies, Arthur: "Federal Budgeting and Fiscal Policy", in: A Survey of Contemporary Economics, Bd.I, Philadelphia 1949
- Taylor, P.E.: The Economics of Public Finance, New York 1948
- U.N. Department of Economic Affairs: Measures for the economic development of underdeveloped countries, New York 1951
- U.N. Department of Economic Affairs: Methods of Financing Economic Development in Underdeveloped Countries, New York 1949

- U.N. Economic Commission for Asia and the Far East: "Taxation and Economic Development in Asian Countries", in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Bd. IV Nr. 3, Nov. 1953
- U.N. Economic Commission for Asia and the Far East: Mobilisation of Domestic Capital in Certain Countries of Asia and the Far East, Bangkok 1951
- U.N. Economic Commission for Asia and the Far East: "Inflation and the Mobilization of Domestic Capital in Underdeveloped Countries of Asia", in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Bd. II Nr. 3, 1951
- U.N. Economic Commission for Asia and the Far East: "Taxation and development of agriculture in underdeveloped countries with special reference to Asia and the Far East", in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, New York 1958
- U.N. Food and Agricultural Organization: "The operation of land tax in India and Pakistan", in: Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Bd. III, Nr. 5, Rom 1954
- U.N. Technical Assistance Administration:
Uzair: Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, New York 1954
Viner, Jacob: s. Peach
"The Economies of Development", in: Economics of Underdevelopment, hrsg. v. Agarwala and Singh, Bombay 1958
- Vocke, Wilhelm: "Reformen in Pakistan", in: Commercial Contacts, Ausgabe: Entwicklungsländer - Pakistan, Stuttgart 1959

- Whitman, Roswell H.: "Scope for Economic Policy", in:
Pakistan Economic Journal, Bd.VI
Nr.1, Dacca 1956
- Wise, T.F.: "Methods of Using Surplus Rural
Population", in: Pakistan Economic
Journal, Bd.VI Nr.1, Dacca 1956

The Government of Pakistan Publications:

1. Brochure on Taxation of income and concessions to industries in Pakistan, Karachi 1957
2. Economic Survey and Statistics for 1955 and Explanatory Memorandum on the Budget for 1956/57, Karachi 1956
3. Economic Survey and Statistics for 1956, Karachi 1957
4. Economic Survey and Statistics for 1957, Karachi 1958
5. Economic Survey and Statistics for 1958, Karachi 1959
6. Economic Survey and Statistics for 1959, Karachi 1960
7. Explanatory Memorandum on the Budget of the Government of Pakistan for 1957-58, Karachi 1957
8. Explanatory Memorandum on the Budget of the Government of Pakistan for 1959-60, Karachi 1959
9. Explanatory Memorandum on the Budget of the Government of Pakistan for 1960-61, Karachi 1960
10. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1947-48
11. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1952-53
12. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1954-55
13. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1955-56
14. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1956-57
15. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1957-58
16. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1958-59

17. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for the interim period April-June 1959
18. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1959-60
19. Finance Minister's Speech on the Budget of the Central Government of Pakistan for 1960-61
20. The First Five-Year-Plan, Karachi 1957
21. Land - a new pattern, Karachi 1959
22. An Outline of the Second Five-Year-Plan, Karachi 1960
23. Report of the Agricultural Enquiry Committee, Karachi 1952
24. Report of the Economic Appraisal Committee, Karachi 1952
25. Report of the Credit Enquiry Commission, Karachi 1959
26. Report of the Taxation Enquiry Committee on Central Taxation, (interim report), Karachi, Jan. 1959
27. Report of the Taxation Enquiry Committee on Provincial Taxation, Karachi, Mai 1959
28. Report of the Taxation Enquiry Committee on Local Taxation (Entwurf)
29. The Second Five-Year-Plan, Karachi 1960
30. The State Bank of Pakistan Act, Nr. XXXIII, 1956
31. White Paper on the Budget for 1955-56, Karachi 1955
32. White Paper on the Budget for 1956-57, Karachi 1956
33. White Paper on the Budget for 1959-60, Karachi 1959
34. White Paper on the Budget for 1960-61, Karachi 1960

Lebenslauf

Am 4. August 1933 wurde ich als Sohn von Fateh Ali und Sughra Fateh Ali in Delhi geboren. Von 1937-1941 besuchte ich die Mazharul-Islam Primary School und von 1941-1947 die Anglo-Arabic Higher Secondary School in Delhi. 1947 wanderte ich mit meinen Eltern nach Pakistan aus und setzte in der Pakistan Central Government High School Karachi meine Schulausbildung fort. 1948 bestand ich meine Schulabschlußprüfung und begann mein Studium am Islamia College Karachi. 1949 bestand ich mein Intermediate Arts Examination an der Sind University. 1951 legte ich mein B.A.Examination ab. Mein Studium schloß ich mit dem M.A. Economics an der Karachi University am 5.August 1953 ab. Am 22.Februar 1954 trat ich den Sind Government Education Service als Lecturer in Economics an und übte diesen Beruf an dem Government College Hyderabad bis Februar 1958 aus. In diesem Monat wurde mir von dem Deutschen Akademischen Austauschdienst ein Stipendium verliehen. Im März 1958 begann ich am Goethe-Institut, Ebersberg, Obb. die deutsche Sprache zu erlernen. Im Sommersemester 1958 wurde ich zum Studium an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt am Main zugelassen. Ich studierte Finanzwissenschaft, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Industriebetriebslehre als Hauptfächer und besuchte die Vorlesungen bzw. Seminare bei den Herren Professoren Neumark, Wehrle, Napp-Zinn, Hax, Hagenmüller, Sauermann, Veit, Fraenkel, Achinger, Herzog und van Klaveren.

Meine Dissertation schrieb ich auf Anregung von Herrn Professor Dr.Dr.h.c. Fritz Neumark, dem ich für seine wertvolle Leitung bei meiner Arbeit und für seine großzügige Unterstützung aufrichtig und herzlichst dankbar bin.



